

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1979

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 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Maurice BLIN,
Sénateur
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi 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* ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents* ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscardy-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Fors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexes 42, 43 et 44), 1293 (tomes XVI et XVII) et in-8° 227.

Sénat : 49 (1979-1980).

Loi de finances. — *Entreprises - Emploi - Formation professionnelle - Handicapés - Jeunes travailleurs - Travail manuel - Travail (conditions de) - Travailleurs immigrés.*

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	5
Première Partie - Les principales caractéristiques du projet de budget pour 1980	7
I. - La section commune : une progression ralentie des crédits	7
A - Présentation générale	7
B - Les dépenses ordinaires	7
C - Les dépenses en capital	10
II. - Le budget du Travail et de la Participation : une progression sans précédent des dépenses d'intervention	10
A - Présentation générale	10
B - Les dépenses ordinaires	12
C - Les dépenses en capital	13
Deuxième Partie - Des moyens accrus pour une politique de l'emploi qui ne parvient pas à trouver sa définition	16
I. - L'utilisation prioritaire des crédits pour la réparation des conséquences sociales du chômage : la réforme du régime d'indemnisation	16
A - La situation du marché du travail	16
B - La réforme du régime d'indemnisation	19
C - La convention sociale de la sidérurgie	25
II. - Les actions tendant à la création d'emploi : un développement des moyens traditionnels, sans une évolution significative des problèmes de fond	26
A - Les aides à la mobilité	26
B - Le troisième pacte pour l'emploi	26
C - La permanence de freins à l'embauche	31
D - Les appareils de placement et de formation	34
E - Les travailleurs immigrés	48
Troisième Partie - Les résultats contrastés de la politique des relations du travail	53
I. - La poursuite de l'effort en faveur du reclassement des travailleurs handicapés	53

	Pages
II. - La réforme de la juridiction prud'homale	57
III. - L'amélioration des conditions de travail	59
IV. - La revalorisation du travail manuel	61
V. - L'aménagement du temps de travail	62
A - La réduction du temps de travail	62
B - Le travail à temps partiel	67
Examen en commission	69
Annexes	71

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le fascicule budgétaire Travail et Santé se divise en trois sections :

- I. — Section commune,
- II. — Travail et participation,
- III. — Santé et Sécurité sociale.

La troisième section relative à la Santé et à la Sécurité sociale fait l'objet de deux rapports distincts, l'un relatif au budget du ministère de la Santé, confié à notre collègue M. Ribeyre, et l'autre concernant les crédits de la sécurité sociale, rédigé par notre collègue M. Fortier.

Le présent rapport, que je suis chargé de vous présenter, traite de la section I, qui regroupe les crédits communs aux ministères du Travail et de la Santé et de la section II, qui développe les crédits propres au ministère du Travail et de la Participation.

Ce Département n'a fait l'objet d'aucune modification de compétence par rapport à l'année dernière. Comme en 1979, le ministre du Travail est entouré de trois Secrétaires d'Etat chargés respectivement :

- de la formation professionnelle,
- des travailleurs manuels et des travailleurs immigrés,
- de l'emploi féminin.

Votre rapporteur s'interroge à nouveau sur la nécessité de maintenir ce dernier Secrétariat d'Etat, dans la mesure où le gouvernement compte dans ses rangs un Ministre délégué, chargé de la condition féminine.

Ce n'est pas la définition de ses grandes lignes d'action, telle qu'elle figure dans une des réponses au questionnaire : amélioration de la situation des femmes sur le marché du travail et de leurs conditions de travail, qui démentira ce propos.

Dans la conjoncture actuelle, le budget du travail pour 1980 est dominé, bien évidemment, par les problèmes de l'emploi, que ce

soit l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi ou le développement des actions tendant à la création d'emplois.

Cette situation appelle certaines observations que ce rapport tentera d'illustrer.

« Loin de dépenser plus, l'Etat doit dépenser mieux », ainsi s'exprimait MM. Bloch-Lainé et Janicot dans leur rapport de juin 1978 sur le bilan des aides publiques directes et indirectes à l'emploi.

Quant à votre rapporteur, il concluait en ces termes son intervention, lors du dernier débat budgétaire : « des moyens nouveaux budgétaires considérables, mais la nécessité d'une intervention rapide de réformes pour améliorer sensiblement les conditions d'utilisation de ces moyens et éviter un nouvel alourdissement des charges ».

Que constate-t-on un an après ? un projet de budget dont les moyens progressent de 60 %, des réformes non négligeables dans certains secteurs, mais pas de définition d'une politique de l'emploi à moyen et long terme.

Il convient cependant de souligner que l'évolution de l'emploi dépend très largement des mesures économiques visant à agir sur le taux et les conditions de la croissance ; il n'entre pas dans le cadre de ce rapport d'en débattre, mais on ne peut s'empêcher de remarquer que le taux de croissance retenu pour 1980 soit 2,6 %, dans la meilleure des hypothèses, ne permettra en aucun cas une amélioration de la situation actuelle.

La mise en œuvre des mesures d'accompagnement de cette politique pour en atténuer dans toute la mesure du possible les conséquences sur le plan social, relève de la mission du Ministre du Travail ; et sur ce point, des réformes importantes sont intervenues (indemnisation du chômage, congé-formation, rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, etc...).

Mais, par-delà cette étape, il revient au Ministère du Travail de promouvoir les réformes structurelles qui s'imposent, dans le cadre d'une définition d'une politique active de l'emploi ; cette dernière passant par un nouvel élan donné au secteur des relations du travail.

Force est de dire, qu'au-delà d'un effort de synthèse de l'information disponible qui a donné lieu à de très nombreux rapports, peu de mesures concrètes ont été mises en œuvre dans ce domaine.

PREMIÈRE PARTIE

LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DU BUDGET POUR 1980.

I — La section commune : une progression ralentie des crédits

A — Présentation générale

Cette section concerne les services maintenus communs aux deux Ministères du Travail et de la Santé.

Les crédits de cette section, qui regroupe les deux administrations centrales et l'Inspection générale, s'élèvent pour 1980 à 866,3 millions de francs, soit une progression de 11,4 % par rapport à 1979, plus faible que celle enregistrée l'année dernière (+ 18,5 %) et celle que connaîtra l'ensemble des dépenses publiques en 1980 (+ 14,3 %).

Le ralentissement constaté dans l'augmentation des crédits tient pour l'essentiel à une diminution très sensible des dépenses en capital (— 48,6 % pour les crédits de paiement) ; et à un moindre degré, à une limitation des dépenses sur l'ensemble des postes.

B — Les dépenses ordinaires.

Elles représenteront 840,2 millions de francs en 1980 contre 726,6 millions en 1979, soit une progression de 15,6 %.

Les principaux postes de dépenses se répartissent de la manière suivante :

— près de la moitié des dépenses ordinaires de la section commune est consacrée à la participation du Ministère aux charges de pensions civiles qui progressent de 17 %, passant de 353,7 millions de francs à 414,3 millions ;

— 258,6 millions de francs seront consacrés aux rémunérations des personnels, qui connaîtront une progression de 12 % ;

NATURE DES DEPENSES	CREDITS VOTES pour 1979	CREDITS PREVUS POUR 1980				DIFFERENCE entre 1979 et 1980
		Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total	
Titre III			(En francs)			
<i>Moyens des services</i>						
Première partie -- Personnel - Rémunérations d'activité	230.904.408	+ 11.652.765	242.557.173	+ 16.016.448	258.573.621	+ 27.669.213
Deuxième partie -- Personnel en retraite -- Pensions et allocations	353.685.400	+ 60.649.200	414.334.600	"	414.334.600	+ 60.649.200
Troisième partie -- Personnel en activité et en retraite - Charges sociales	25.014.436	+ 4.659.253	29.673.689	+ 2.782.200	32.455.889	+ 7.441.453
Quatrième partie -- Matériel et fonctionnement des services	107.102.745	+ 2.879.187	109.981.932	+ 13.979.389	123.961.321	+ 16.858.576
Cinquième partie -- Travaux d'entretien	7.865.860	"	7.865.860	+ 1.000.000	8.865.860	+ 1.000.000
Septième partie -- Dépenses diverses	2.000.000	"	2.000.000	"	2.000.000	"
Totaux titre III	726.572.849	+ 79.840.405	806.413.254	+ 33.778.037	840.191.291	+ 113.618.442

— le solde se partage entre les charges sociales (32 millions de francs), le matériel et les frais de déplacement (124 millions de francs), les travaux d'entretien et les dépenses diverses (11 millions de francs).

Les mesures nouvelles proposées s'élèvent à 33,8 millions de francs.

Elles permettent principalement :

— de renforcer les effectifs qui atteindront 3.180 agents contre 3.097 en 1979. En effet, le budget pour 1980 enregistre 83 créations nettes d'emploi réparties comme suit :

Administration centrale : 28 emplois.

Services informatiques : 13 emplois.

Création d'une cellule d'observation des salaires : 25 emplois.

Mise en place de la commission des comptes de la sécurité sociale : 4 emplois,

Création du secrétariat d'Etat à la sécurité sociale : 13 emplois.

— d'ajuster aux besoins les crédits de fonctionnement qui, quant à eux, progressent assez sensiblement de 15,5 % ; une analyse détaillée permet de constater que les dotations afférentes aux loyers et au matériel augmentent respectivement de 18,4 % et 22,9 % — informatique exclue pour ce dernier poste —.

(En milliers de F)

Chapitres	Désignation	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
		1979	1980	Différence	1979	1980	Différence
	Titre V Investissements exécutés par l'Etat						
57-90	Equipements administratifs	38.380	38.380		36.000	22.000	- 14.000
57-91	Etudes d'organisation et informatique	14.840	13.990	- 850	14.840	4.150	- 10.690
	Totaux :	53.220	52.370	- 850	50.840	26.150	- 24.690

Il convient de s'interroger sur le bien fondé de la progression que connaîtront ainsi, en 1980, les moyens des administrations centrales du Travail et de la Santé, à un moment où il est jugé, par ailleurs, nécessaire de réduire les dépenses de fonctionnement de l'Etat.

C — Les dépenses en capital.

Le montant des crédits prévus est en diminution, légère, pour les autorisations de programme : 52,4 millions de francs (— 1,6 %) et, très importante, pour les crédits de paiement (— 48,6 %). La situation se présente ainsi inversée par rapport à celle constatée en 1979.

Les dotations permettront essentiellement de réaliser des opérations d'acquisition de terrains et immeubles, à hauteur de 32 % du total, et des travaux d'entretien et d'équipement pour 50 % des crédits.

Votre rapporteur, cherchant à expliquer la diminution constatée ci-dessus, s'est vu répondre que l'un des principes retenus pour l'élaboration du budget 1980 a été la reconduction des autorisations de programme à leur niveau de 1979 et, que les autorisations figurant au chapitre 57-91 avaient été diminuées pour gager partiellement les créations d'emplois destinés à renforcer les services informatiques.

Par ailleurs, le niveau des crédits de paiement a été calculé de la façon la plus ajustée en tenant compte notamment, de l'existence de reliquats de crédits de paiement des années antérieures, de l'urgence des projets et de la possibilité de mener certaines opérations sur plusieurs années.

II — Le budget du travail et de la participation : une progression sans précédent des dépenses d'intervention.

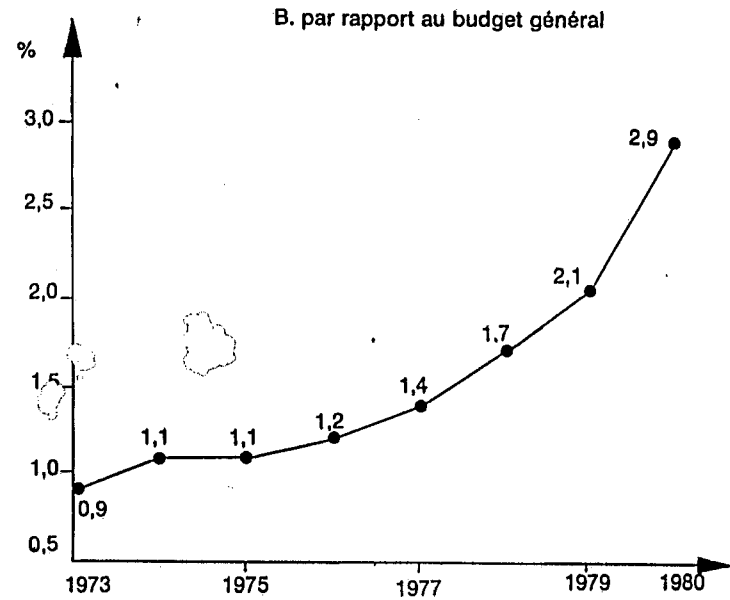
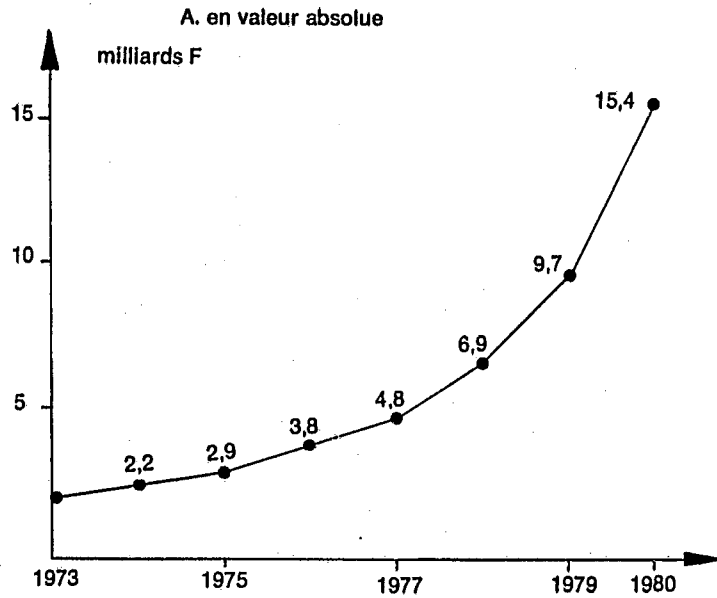
A — Présentation générale.

Les crédits inscrits au projet de budget pour 1980 s'élèvent à 15,47 milliards de francs contre 9,67 milliards en 1979, soit une progression de 60 %.

Il convient de préciser que ce taux d'augmentation ne considère que les crédits inscrits en lois de finances initiales, sans tenir compte des dotations supplémentaires qui ne manqueront pas de figurer dans le collectif de fin d'année, au titre notamment du fonds national de chômage et de la sidérurgie (1,7 milliard de francs au titre du FNC, 696 millions pour la sidérurgie).

En cinq ans, le budget du ministère du travail aura vu ses crédits multipliés par 4, passant de 3,8 milliards en 1976 à 15,4 milliards en 1980. Quant à sa part dans le budget général, longtemps voisine de 1 %, elle s'établira à 2,9 % en 1980. Les graphiques, ci-dessous, illustrent cette évolution.

EVOLUTION DU BUDGET DU MINISTERE DU TRAVAIL
ET DE LA PARTICIPATION
(SECTION TRAVAIL DU BUDGET TRAVAIL-SANTE)



Par ailleurs, ce budget est essentiellement un budget d'intervention : les crédits du titre IV représentent à eux seuls près de 90 % du total des dotations (13, 86 milliards de francs).

B — Les dépenses ordinaires

Elles s'élèvent à 15,32 milliards de francs et progressent ainsi de 61,5 % par rapport à 1979 (9,48 milliards).

L'évolution constatée, est due principalement à la croissance considérable des dépenses d'indemnisation des travailleurs privés totalement ou partiellement d'emploi :

— la dotation du *fonds national de chômage* (+ 4.298 millions de francs) enregistre un quasi doublement de ses crédits : 9,2 milliards de francs contre 4,9 milliards en 1979 et représente près du tiers du budget du travail.

— le financement de la *deuxième convention sociale de la sidérurgie* représente 510 millions de francs.

Parmi les autres interventions, deux secteurs connaîtront également une forte croissance :

— le *reclassement des travailleurs handicapés* : + 311 millions de francs. Cette dotation enregistrera ainsi une progression de 59,9 % par rapport à 1979.

— le *fonds national de l'emploi*, qui regroupe notamment les crédits relatifs à certaines actions mises en œuvre dans le cadre du 3^e Pacte pour l'emploi (contrats emploi-formation ; primes à l'embauche des chômeurs de longue durée) et les aides à la mobilité, bénéficiera de 299 millions de francs de crédits supplémentaires.

Quant aux *moyens des services*, les crédits, qui leur sont affectés, soit 589 millions de francs, augmentent de 27,8 %. Cette augmentation, supérieure à celle de 1979, tient essentiellement au renforcement très important des effectifs des services extérieurs du travail qui compteront au total 7.809 agents, soit une progression de 61 % en cinq ans.

1.499 créations nettes d'emplois sont prévues dans ces services :

- 1.000 agents de bureau,
- 469 emplois de catégorie B,
- 30 emplois de catégorie A, dont 23 inspecteurs du travail,

sur lesquels, une partie devrait assurer les tâches de contrôle des demandeurs d'emploi, précédemment confiées à l'Agence nationale pour l'emploi.

Cette dernière obtient cependant la création nette de 375 emplois de conseillers professionnels et chargés de mission.

On assiste également à un développement des dépenses du secteur formation, études, recherche et statistiques : avec 54,7 millions de francs, ses moyens progressent de 24,6 % par rapport à 1979.

Quatre services ou établissements publics sont concernés : le service des études et de la statistique, l'Institut national d'études démographiques (I.N.E.D.), le centre d'études sur l'emploi, le centre d'études et de recherches sur les qualifications (C.E.R.E.Q) qui regroupent près de 400 personnes.

En mettant à part les travaux de l'INED, dont chacun reconnaît la très grande valeur, force est de constater le phénomène d'inflation qui sévit dans le domaine des études sur l'emploi. Leur relevé représente 60 pages dactylographiées d'une réponse à une question posée par votre rapporteur, qui s'interroge à nouveau sur la nécessité de maintenir des moyens aussi importants alors que d'autres organismes (INSEE, Plan, DATAR, etc...) réalisent également des études et des recherches dans ce domaine.

Il est indispensable qu'un effort de rationalisation soit opéré visant à éliminer les doubles emplois, à répertorier ce qui existe déjà, disséminé entre de très nombreux organismes, et à concentrer les efforts sur les thèmes les plus urgents.

Ainsi, sans avoir résolu les problèmes posés par l'efficacité de certains de ses services, le Ministère du Travail paraît cependant échapper à l'effort de limitation des dépenses imposé à la plupart des administrations publiques.

C — Les dépenses en capital

Les autorisations de programme (— 19 millions de francs) et les crédits de paiement (— 38,6 millions de francs) enregistrent une diminution sensible, égale à 20 % pour les crédits de paiement.

Les opérations prévues à ce titre concernent :

— *La formation professionnelle des adultes*, à hauteur de 134,9 millions en autorisations de programme, dont près de 50 % seront consacrés à la modernisation de l'appareil de formation ; et 135 millions en crédits de paiement.

— *L'Agence nationale pour l'emploi* pour 38 millions de francs d'autorisations de programme et 11,75 millions de crédits de paiement.

Dépenses ordinaires

NATURE DES DEPENSES	CREDITS VOTES pour 1979	CREDITS PREVUS POUR 1980				DIFFERENCE entre 1979 et 1980
		Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total	
TITRE III						
<i>MOYENS DES SERVICES</i>						
Preinière partie — Personnel.	351 289 743	+ 11 329 531	362 619 274	+ 85 003 222	447 622 502	+ 96 332 759
Troisième partie — Charges sociales. . .	23 243 482	+ 9 232 167	32 475 649	+ 5 173 532	37 649 241	+ 14 405 759
Quatrième partie — Matériel et fon- ctionnement des services.	36 945 911	»	36 945 911	+ 5 512 000	42 457 911	+ 5 512 000
Sixième partie — Subventions de fon- ctionnement.	802 367 621	- 3 100 000	799 267 621	+114 622 940	913 890 561	+ 111 522 940
Septième partie — Dépenses diverses (études et statistiques).	12 030 511	»	12 030 551	+ 6 500 000	18 530 511	+ 6 500 000
Totaux titre III	1 225 877 268	17 461 698	1 243 338 966	+ 216 811 760	1 460 150 726	+ 234 273 458
TITRE IV						
<i>INTERVENTIONS PUBLIQUES</i>						
Troisième partie — Action éducative et culturelle.	1 270 654 950	+ 6 863 000	1 277 517 950	+ 156 024 616	1 433 542 566	+ 162 887 616
Quatrième partie — Action économique	1 737 883 209	+ 26 480 000	1 764 363 209	+1 097 424 900	2 861 788 109	+ 1 123 904 900
Sixième partie — Action sociale : assis- tance et solidarité.	4 970 457 512	»	4 970 457 512	+4 298 303 288	9 268 760 800	+ 4 298 303 288
Septième partie — Action sociale : prévoyance.	274 586 421	»	274 586 421	+ 21 590 000	296 176 421	+ 21 590 000
Totaux titre IV. . .	8 253 582 092	+ 33 343 000	8 286 925 092	+5 573 342 804	13 860 267 896	+ 5 606 685 804
Totaux pour les titres III et IV. .	9 479 459 360	+ 50 804 698	9 530 264 058	+5 790 154 564	15 320 418 622	+ 5 840 959 262

Dépenses en capital

Numéros des chapitres	Nature des dépenses	Autorisations de programme			Crédits de paiement				
		Votées pour 1979	Demandées pour 1980	Différence entre 1979 et 1980	Votés pour 1979	Demandés pour 1980		Total	Différence entre 1979 et 1980
						Services votés	Mesures nouvelles		
	TITRE VI <i>SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT</i>				en francs				
	sixième partie – Equipement culturel et social								
66-71	Formation professionnelle des adultes	154.900.000	134.900.000	- 20.000.000	159.000.000	67.500.000	67.500.000	135.000.000	- 24.000.000
66-72	Agence nationale pour l'emploi et divers	43.975.000	44.898.000	+ 923.000	32.890.000	2.516.000	15.746.000	18.262.000	- 14.628.000
	Total pour la 6e partie . . .	198.875.000	179.798.000	- 19.077.000	191.890.000	70.016.000	83.246.000	153.262.000	- 38.628.000
	Total pour le titre VI et pour les dépenses en capital	198.875.000	179.798.000	- 19.077.000	191.890.000	70.016.000	83.246.000	153.262.000	- 38.628.000

DEUXIEME PARTIE

DES MOYENS ACCRUS POUR UNE POLITIQUE de L'EMPLOI QUI NE PARVIENT PAS à TROUVER SA DEFINITION

En 1980, l'ensemble des actions intéressant l'emploi — que ce soit l'indemnisation du chômage où les actions actives tendant à favoriser la création de postes de travail — représentera pour la collectivité un coût de 56 milliards de francs, dont 21 milliards à la charge directe du budget de l'Etat.

Près de la moitié des crédits budgétaires est consacrée à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi ; les 50 % restant sont affectés au financement du 3^e Pacte pour l'emploi, de la formation professionnelle et de diverses aides aux entreprises (aides à la localisation d'activités créatrices d'emploi, primes au développement des petites et moyennes entreprises, fonds d'adaptation des structures industrielles).

I — L'utilisation prioritaire des crédits pour la réparation des conséquences sociales du chômage : la réforme du régime d'indemnisation.

Après avoir rappelé la situation actuelle du marché du travail, votre rapporteur analysera les principales caractéristiques du nouveau dispositif, avant d'évoquer les problèmes qui demeurent en suspens.

A — La situation du marché du travail

1 — *Au niveau global*, on ne peut que constater la poursuite de la détérioration de la situation depuis l'année dernière.

Fin octobre 1979, les données portant sur les offres et demandes d'emploi font apparaître un accroissement en volume,

— demandes observées en fin de mois : 1 479 900 (soit + 3,9 % par rapport à septembre 1979 et + 10,1 % par rapport à octobre 1978) ;

— offres observées en fin de mois : 97 900 (soit - 6,2 % par rapport à septembre 1979 et + 12,5 % par rapport à octobre 1978).

Toutefois, en données corrigées des variations saisonnières, les demandes d'emploi s'élèvent à 1 340 000 en octobre 1979 (soit - 1,1 % par rapport à septembre 1979) et les offres d'emploi s'élèvent à 95 400 (soit + 5 % par rapport à septembre 1979),

s'accompagnant 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, soit une progression de 10,8 %.

Ces données confirment cependant l'apparition d'une tendance à la stabilisation du marché du travail qui présente une plus grande activité .

2° Cette amélioration relative, que l'on constate chaque année à pareille époque, ne lève pas les inquiétudes que l'on éprouve devant certaines *données catégorielles* :

— 45 % des demandeurs d'emploi sont des jeunes âgés de moins de 25 ans (640 500) ; parmi ceux-ci 45 % possèdent le niveau CAP et 32 % le niveau « scolarité obligatoire » ;

— 55 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi sont des femmes dont une majorité de moins de 25 ans (52 % des demandeurs âgés de moins de 25 ans) ;

— près de 25 % des demandes concernent les manœuvres et les employés non qualifiés ; 36 % intéressent les ouvriers spécialisés et qualifiés ;

— parmi les demandes d'emploi enregistrées en septembre 1979, les premières entrées sur le marché du travail représentent 30 % du total, soit près de 103 000 personnes. Il convient de préciser que près de 40 % des jeunes de moins de 25 ans sont des primo-demandeurs d'emploi (254 600).

3° *Les principales causes de cette augmentation* du nombre des demandeurs d'emploi, restent identiques à celles recensées l'année dernière.

Il y a bien sûr, en premier lieu, le ralentissement de la croissance économique dont l'effet devrait être encore plus accentué en 1980, le taux de croissance retenu (+ 2,5 %) étant inférieur à celui qui devrait être réalisé en 1979.

Par ailleurs, la reconversion de certains secteurs économiques en difficulté — phénomène durable qui touche tous les pays industrialisés — continuera de provoquer des licenciements, sans créer d'embauches : les licenciements pour cause économique se sont

élevés à plus de 400 000 en 1978 et à 206 000 au cours du premier semestre de cette année.

A côté de ce phénomène global de la chute de la croissance du produit national, il convient de souligner l'incidence de trois autres facteurs économiques :

— la productivité du travail qui n'a cessé de progresser depuis 1973, à un taux voisin de 5 % par an; or le refus de l'évolution technologique est impossible sous peine de disparition;

— le prix relatif du travail, qui n'a cessé d'augmenter depuis 1945 par rapport aux biens d'investissements; le choix des salaires comme assiette privilégiée de toutes les fiscalités a pour conséquence, d'accroître les causes de la préférence accordée, à l'investissement qui réduit le travail, sur tous les autres;

— la durée du travail qui a décliné d'une façon beaucoup trop faible pour modifier l'évolution du chômage.

Par ailleurs, le nombre des demandeurs d'emploi augmente pour des raisons démographiques et sociologiques.

— jusqu'en 1974, les effets de l'explosion nataliste de l'après guerre restent entiers et s'inscrivent plus dans la population totale que dans la population active, chômeurs inclus. Pour un effectif de 400 à 500 000 personnes supplémentaire, la population active ne croît que de 150 000 personnes. La diminution grandissante de l'excédent de population totale qui doit se poursuivre jusqu'en 1985 n'emporte pas celui de l'excédent de population active potentielle qui se situe aux alentours de 150 000 personnes, soit 0,70 à 0,80 % de la population active totale.

Ainsi, chaque année la population active effective augmente d'environ 150 000 personnes.

Données démographiques (1)

en milliers

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Population totale	50 528	51 016	51 486	51 916	52 321	52 600	52 810	52 973	53 183
Population active résidente (occupés + chômeurs)	21 392	21 536	21 673	21 930	22 134	22 182	22 376	22 583	22 693
Variation annuelle population totale		+ 488	+ 470	+ 430	+ 405	+ 279	+ 210	+ 163	+ 210
Variation annuelle population active		+ 144	+ 137	+ 257	+ 204	+ 48	+ 194	+ 207	+ 110

(1) Source : « Les comptes de la nation 1978 ».

— la période récente est marquée par une croissance très importante de l'activité féminine qui se concentre dans trois secteurs principaux de l'économie :

- les activités tertiaires : 67 %
- les activités industrielles : 22,5 %,
- les activités agricoles : 9 %.

Cette évolution, qui paraît devoir se poursuivre (les femmes pourraient représenter près de 43 % de la population active en l'an 2000 contre 36,9 % en 1975 selon les projections faites par l'INSEE) conduit à s'interroger sur les effets que pourraient avoir le développement d'une nouvelle politique de la famille axée sur la reconnaissance d'un revenu parental.

Reste le problème fondamental de la discordance structurelle entre les flux de sorties du système éducatif et les besoins des professions, qui participe de ce « chômage d'incohérence » mis en relief par le 7^e plan, phénomène que l'on analysera ultérieurement.

B — La réforme du régime d'indemnisation du chômage : un système, plus incitatif, plus simple et plus équitable.

1° La description du nouveau dispositif.

La loi du 16 janvier 1979 relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi constitue le cadre du nouveau régime d'indemnisation du chômage dont elle ne fixe que les grands principes.

Ce dernier a été défini et précisé dans un accord contractuel entre les partenaires sociaux (accord interprofessionnel du 16 mars 1979 complété par la convention du 27 mars 1979).

L'organisation technique du régime est caractérisée par :

- *une plus grande équité :*

La loi a prévu que le nouveau régime s'appliquerait à tous les salariés. Certains de ceux-ci, comme les employés de maison, qui ne bénéficiaient auparavant que de l'aide publique, entrent désormais dans son champ d'application.

Pour certaines catégories de personnes, ne remplissant pas les conditions de références de travail nécessaires, la loi a prévu le versement d'une allocation forfaitaire. Il s'agit essentiellement :

des détenus libérés, après avis de la commission de l'application des peines ;

des jeunes primo-demandeurs d'emploi remplissant certaines conditions de formation, ou soutiens de famille, ou venant d'accomplir leur service national ;

des femmes veuves ou divorcées ou séparées depuis moins de deux ans, ou célibataires assumant la charge d'au moins un enfant, et satisfaisant à certaines conditions de formation.

Le champ géographique d'application de la Convention du 31 décembre 1958 est en principe limité à la métropole. Toutefois, le bénéfice des allocations d'assurances avait progressivement été étendu à certaines catégories d'expatriés. La loi a réaffirmé les droits à ces allocations des travailleurs salariés français détachés à l'étranger, ou expatriés sous réserve qu'ils aient été employés par une entreprise cotisant au régime d'assurance-chômage ou qu'eux-mêmes y aient adhéré volontairement à titre individuel.

En ce qui concerne les départements d'outre-mer qui jusqu'à ce jour bénéficient d'un régime particulier, celui des chantiers de développement local, la nouvelle loi a prévu qu'un décret en Conseil d'Etat paraîtra dans un délai maximum de dix mois pour déterminer les mesures d'adaptation de ce texte nécessaires à leur application dans les D.O.M.

— *une plus grande simplicité* .

Un seul régime d'indemnisation du chômage fonctionnera désormais à la place du double système antérieur constitué par l'aide publique et les allocations d'assurance versées par les ASSEDIC.

Cette dualité engendrait une grande complexité, les conditions d'ouverture des droits, le taux, la durée, le régime fiscal des prestations variant d'un système à un autre.

Désormais, les prestations de chômage seront des prestations d'assurance, versées par les seules ASSEDIC, l'aide publique disparaissant.

Les prestations d'assurance-chômage ne seront plus qu'au nombre de quatre.

Les salariés privés d'emploi auront désormais droit à l'une ou à l'autre des prestations suivantes :

— une allocation spéciale servie aux salariés de moins de 60 ans qui ont fait l'objet d'un licenciement pour motif économique ;

— une allocation de garantie de ressources servie aux salariés âgés de 60 ans au moins ;

— dans les autres cas, une allocation de base.

En outre, une allocation forfaitaire pourra être versée à certaines catégories de personnes n'ayant pas de références antérieures de travail salarié (jeunes, femmes, détenus libérés).

Ces diverses prestations sont exonérées du versement forfaitaire sur les salaires et des cotisations sociales; elles sont soumises à l'impôt sur le revenu.

— *une plus grande efficacité, parce que plus incitatif à la reprise d'un emploi.*

La durée de ces prestations est limitée dans le temps, sous réserve de prolongations individuelles de droits tenant compte des difficultés particulières de réemploi, ou de prolongations de caractère collectif, accordées par conventions particulières.

L'allocation spéciale sera affectée d'une **dégressivité trimestrielle**, mais pour tenir compte des bénéficiaires les moins favorisés, un plancher égal à 90 % du SMIC a été fixé par la loi elle-même.

Quant à son *organisation financière*, ce nouveau régime est caractérisé par une nouvelle répartition des charges de l'Etat, les employeurs et les salariés.

Le financement du régime national interprofessionnel d'aide aux travailleurs privés d'emploi est assuré, d'une part, par une contribution des employeurs et des salariés assise sur les rémunérations brutes plafonnées et, d'autre part, par une subvention forfaitaire et globale de l'Etat.

Une convention entre l'Etat et les institutions résultant de la convention du 31 décembre 1958 a été signée le 26 juin 1979. Elle précise notamment le montant et les conditions de versement de la subvention de l'Etat qui, pour l'année 1979, a été déterminée en fonction de la mise en place progressive du nouveau régime.

La subvention de l'Etat comprend une participation aux dépenses techniques et une participation aux dépenses de gestion administrative.

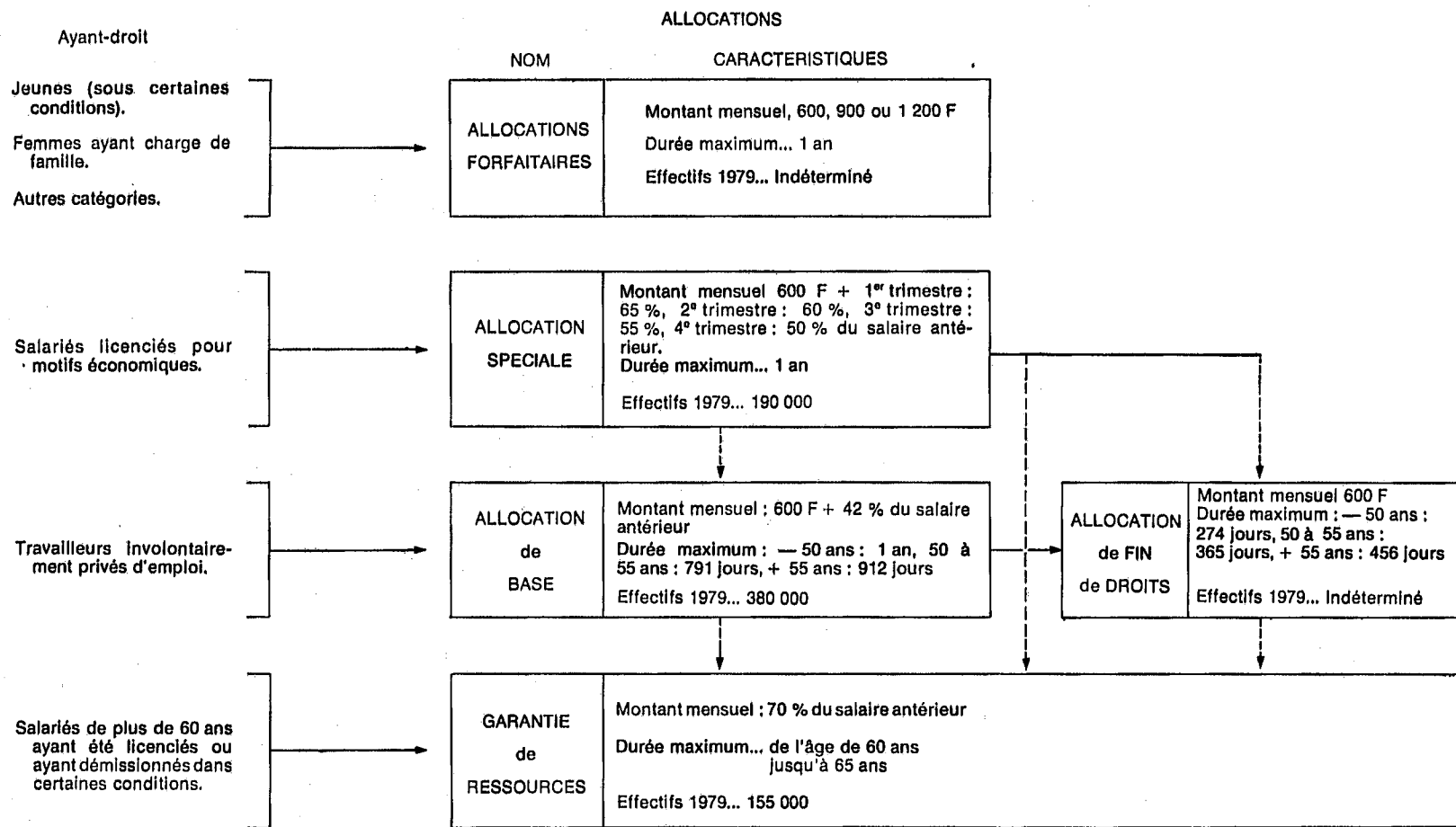
Participation aux dépenses techniques.

Cette participation résulte de l'application à une base forfaitaire initiale d'une indexation en valeur et d'une indexation en volume.

1. Base forfaitaire initiale.

La participation aux dépenses techniques a été fixée initialement pour 1979 à un niveau tel qu'elle entraîne pour l'Etat, en année pleine et compte tenu d'une augmentation de 12 % du nombre des allocataires, une dépense de 7 milliards au titre de l'aide aux travailleurs privés d'emploi (aide publique comprise).

LE NOUVEAU SYSTEME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE



2. *Indexation en valeur.*

La loi du 16 janvier 1979 dispose qu'à régime constant la subvention de l'Etat suit la même évolution que le produit de la contribution versée par les employeurs et les salariés.

3. *Indexation en volume.*

La loi prévoit que, si le nombre des allocataires progresse, les dépenses nouvelles résultant de cette augmentation sont financées pour les deux tiers par un relèvement de la contribution des employeurs et des salariés, et pour un tiers par un accroissement de la subvention de l'Etat. En cas de diminution du nombre des allocataires, les contribution et subvention sont réduites dans les mêmes proportions.

Il découle de ces différentes dispositions de la loi du 16 janvier 1979 qu'il appartient aux gestionnaires du régime de fixer, en fonction de leurs propres prévisions de dépenses, un taux de contribution tel que, par le jeu des mécanismes décrits ci-dessus, l'équilibre financier du régime soit assuré.

Par contre, les prévisions budgétaires de l'Etat n'ont pas à être établies à partir des prévisions de dépenses mais en fonction d'une part, de l'évolution de la valeur du point de cotisation UNEDIC, et d'autre part de l'évolution du nombre des allocataires (ou plus exactement du nombre des journées indemnisées)

— la participation de l'Etat aux *dépenses de gestion administrative* du régime a été fixé provisoirement, par accord entre l'Etat et l'UNEDIC, à 4,3 % de la participation de l'Etat aux dépenses techniques.

2 — *Le coût financier pour l'Etat.*

— en 1979, l'ancien régime est resté en vigueur pour l'ensemble des travailleurs privés d'emploi jusqu'au 30 juin 1979; et au-delà de cette date pour certaines catégories de chômeurs, notamment les allocataires en cours d'indemnisation.

Le financement de l'aide publique a représenté pour cette période 4,7 milliards de francs.

Le financement du nouveau régime qui s'applique aux personnes privées d'emploi à compter du 1^{er} juillet 1979, représentera d'ici à la fin de l'année 2,2 milliards de francs et 97 millions de francs au titre des frais de gestion.

Aide aux travailleurs privés d'emploi

Année 1979

Répartition des charges financières entre les deux régimes
d'après les données connues au 30 juin 1979

Régimes applicables	1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre	3 ^e trimestre	4 ^e trimestre
ancien régime	aide publique : 1 450 694 455 F assurance chômage : 4 513 153 161 F.	aide publique : 1 649 029 894 F. assurance chômage : 4 801 591 871 F.	même répartition des charges qu'au cours du deuxième trimestre	aide publique : intervention très limitée
nouveau régime	total : 5 963 847 616 F. aide publique : 24 %	total : 6 450 621 765 F. aide publique : 25 %	acomptes de l'Etat de 100,150 et 200 millions. Régularisation ultérieure sur la base de la prise en charge par l'Etat de 26 % des dépenses	trois acomptes de l'Etat de 600 millions chacun. Régularisation ultérieure sur la base de la prise en charge par l'Etat de 26 % des dépenses.

— Quant à l'exercice 1980, compte tenu des dispositions de la convention financière entre l'Etat et l'UNEDIC, il a été estimé que le montant de la subvention de l'Etat pourraient être de 8,92 milliards de francs, soit 26 % de la charge financière de l'indemnisation du chômage dont le coût global pour la collectivité devrait s'établir à environ 35 milliards de francs.

Aux 7 milliards de francs de la subvention de base, viendront s'ajouter :

— 588 millions au titre d'une augmentation du nombre des allocataires;

— 964 millions au titre de l'évolution du point de cotisation UNEDIC;

— 368 millions au titre des frais de gestion.

3 — Les questions qui demeurent.

Au-delà des problèmes techniques posés par l'utilisation plus ou moins extensive de la procédure des prolongations des allocations de base et de fin de droits qui pourrait être faite par la commission paritaire; et par les difficultés que les pouvoirs publics vont rencontrer pour continuer à assurer la publication régulière d'un indice conjoncturel du « stock » des demandeurs d'emploi, à la suite de la

réforme des tâches de contrôle assurées à l'avenir par les services extérieurs de l'emploi en dehors de toute obligation de pointage, la principale question qui préoccupe votre rapporteur est la suivante :

Quel peut-être le devenir de ce nouveau régime d'indemnisation, dans la mesure où une augmentation importante du chômage conduira irrévocablement l'Etat à s'engager financièrement de plus en plus, sous peine de devoir encore alourdir les charges des entreprises?

C — La convention sociale de la sidérurgie.

La convention sociale dans la sidérurgie, signée le 24 juillet 1979 entre les partenaires sociaux doit permettre d'atténuer de manière significative les conséquences sociales des mesures de restructuration industrielle décidées en 1978, qui concernent 23 000 emplois.

Elle comporte les principales dispositions suivantes :

— des mesures de cessation anticipée d'activité à partir de 55 ans et des dispenses d'activité à partir de 50 ans.

— des procédures de mutation à l'intérieur et à l'extérieur de la sidérurgie. Dans le premier cas, les intéressés bénéficieront d'une indemnité temporaire égale à 80 % de la diminution de leur salaire ; dans la deuxième hypothèse, les salariés percevront soit une prime de 10 000 francs à la charge de l'Etat, soit des allocations différentielles versées au titre de la CECA ou du fonds national de l'emploi.

— des actions de formation organisées par l'appareil public ou à l'intérieur des établissements sidérurgiques.

En outre, en dehors du cadre formel de la convention, il a été décidé que des primes d'incitation au départ volontaire d'un montant de 50 000 francs pourraient être versées par les entreprises aux salariés quittant définitivement la sidérurgie. Lesdites primes leur seront remboursées par le budget de l'Etat.

L'ensemble de ces mesures, qui devraient conduire à trouver une solution à la quasi totalité des situations, représente un coût total sur toute la période d'application (soit jusqu'en 1996 pour les retraites) d'environ 7 milliards de francs partagé entre le budget de l'Etat (696 millions demandés en loi de finances rectificatives pour 1979; 310 millions de francs inscrits en loi de finances 1980) la CECA et l'UNEDIC.

II — Les actions tendant à la création d'emploi : un développement des moyens traditionnels, sans évolution significative des problèmes de fond.

A — Les aides à la mobilité.

Les crédits du fonds national de l'emploi s'élèvent à 1 399 millions de francs en 1980 contre 1 099 millions en 1979, soit une progression de 27 %. Celle-ci bénéficie aux aides à la mobilité qui augmentent, quant à elles de 46 % passant de 171,5 millions de francs à 251 millions.

Les aides « lourdes », à savoir l'allocation de transfert de domicile et la prime de mobilité des jeunes ont concerné 25 650 bénéficiaires en 1978 et 16 049 pour le premier semestre 1979.

Quant aux aides « légères » — bons de transport, indemnité pour recherche d'emploi, indemnité de double résidence, frais d'hébergement — elles ont bénéficié à 63 400 personnes en 1978. Le nombre d'indemnités attribuées n'est pas connu pour 1979, les dépenses étant effectuées sans ordonnancement préalable.

Le budget pour 1980 marque un effort particulier pour *l'aide à la mobilité à l'étranger* (20 millions de francs).

La loi N° 77-704 du 5 juillet 1977 a étendu le bénéfice de la prime de mobilité aux jeunes embauchés par une entreprise française ou sa filiale à l'étranger.

Elle comprend :

— une allocation de transfert égale à 800 fois le minimum garanti ;

— une indemnité forfaitaire pour frais de déplacement, calculée sur la distance entre les aéroports les plus proches du lieu de départ et du lieu de travail.

Les statistiques disponibles pour l'année 1978 donnent le nombre global des primes de mobilité attribuées (16 885), et ne permettent pas de définir le nombre de jeunes qui en ont bénéficié pour aller travailler à l'étranger.

Au premier semestre 1979, 73 primes de mobilité ont été attribuées aux jeunes occupant leur premier emploi à l'étranger.

B — Le troisième pacte pour l'emploi.

Nous avons pu constater dans notre analyse du marché du travail que les jeunes sont, de part leur situation, davantage exposés au

chômage quelle que soit la conjoncture économique : de 1970 à 1978, le taux de chômage des jeunes (enquête Emploi de l'INSEE) est au moins deux fois et demi supérieur à celui des adultes, les jeunes femmes étant particulièrement défavorisées.

La progression du chômage juvénile est très accentuée en ce qui concerne les jeunes à la recherche d'un premier emploi (+ 30 % juin 1978 et juin 1979).

C'est pour tenter de remédier à cette situation que les pouvoirs publics ont mis en œuvre les deux premiers « Pactes nationaux pour l'emploi » dont les résultats figurent dans le tableau ci-après (ceux-ci ne sont pas directement comparables en raison des modifications apportées aux différentes mesures par le Pacte N° 2).

Certaines des mesures contenues dans le deuxième pacte expiraient à la fin de 1979, alors que le problème de l'insertion des jeunes reste et restera pendant plusieurs années extrêmement important tant quantitativement que qualitativement.

Le gouvernement a décidé la mise en œuvre d'un troisième pacte dont les dispositions présentent deux caractéristiques spécifiques par rapport aux deux premiers :

— elles marquent une volonté d'orientation vers des mesures permanentes en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes ; en particulier en ce qui concerne la formation ;

— elles traduisent le souci de ne pas limiter aux seuls jeunes le dispositif mis en place.

Valable pour une période de trois ans, l'ensemble des mesures pourrait concerner chaque année près de 480 000 bénéficiaires pour une dépense de 3,5 milliards de francs en 1979, ainsi que le montre le tableau ci-après.

Reprenant très largement les mesures du pacte précédent (Cf. tableau comparatif en annexe), ce troisième pacte supprime diverses conditions restrictives : condition de taille de l'entreprise pour les exonérations de cotisations sociales, caractère manuel des activités pouvant donner lieu à stages pratiques ; et élargit le nombre des bénéficiaires : ainsi des femmes seules, au regard desquelles les mesures concernant les exonérations de charges sociales seront étendues.

Le dispositif ainsi arrêté comprend par ailleurs :

— une aide financière de l'Etat aux entreprises qui embaucheront des travailleurs âgés en chômage de longue durée ;

Bilan des Pactes pour l'emploi n° 1 et 2

ACTIONS	Imputation		Ouverture des crédits		Montant des crédits utilisés		Montants des bénéficiaires	
	Budget	Chapitre	Pacte n° 1	Pacte n° 2	Pacte n° 1	Pacte n° 2	Pacte n° 1	Pacte n° 2
I - Embauches avec exonération et	} Charges communes	44-76	1 460 MF	515 MF	1 280 MF	334,5 MF	229.949	94.943
- Entrées en apprentissage avec exonération des charges sociales								
II - Stages en centres de formation	} Premier Ministre	43-04 (2)	2 580 MF	1 105 MF	2 034 MF	522 MF	68.652	55.914
Rémunération								
Stages pratiques en entreprise								
Rémunération	} Charges communes	43-03	430 MF	915 MF	non disponibles	-	-	
Centres de formation - Fonctionnement								
III - Vacataires Fonction Publique	} Travail	44-74	400 MF	120 MF	non disponibles	non disponibles	-	-
IV - Contrats Emploi-Formation								
Total			5 080 MF	3 155 MF	-	-	578.905	313.178

(1) Crédits utilisés au 30 juin 1979

(2) Les crédits ouverts en loi de finances 1979 sont destinés à couvrir les rentrées 1978-1979 et 1979-1980. Ils ne sont donc pas directement comparables aux dépenses arrêtées fin juin 1979.

Résultats attendus de l'application du Pacte III

Actions	IMPUTATION		Résultats attendus	Coûts prévus
	Budget	Chapitre	Nombre de bénéficiaires du 1.7.79 au 30.6.80	du 1.7.79 au 30.6.79
I - Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pendant un an	Ch. Comm.	44-76	135.000	675 MF
Entrée en apprentissage - exonération aux apprentis au titre de la loi du 3.1.79 et de la loi du 10.7.79			110.000	440 MF
II - Stages pratiques en Entreprises	1er minist.	43-04	120.000	900 MF
III - Stages de Formation Professionnelle	1er minist.	43-04	35.000	700 MF
IV - Contrats Emploi-Formation	Travail	44-74	50.000 700 candidats de 500 heures de formation en moyenne	525 MF 15 MF
. Régime Général	Travail	Art. 30 & 10 44-74		
. Aménagement expérimental pour les métiers de l'artisanat		Art. 30 & 20		
V - Primes d'incitation à l'embauche	Travail	44-74 Art. 90 nouv.	15.000	120 MF
. Salariés âgés d'au moins 45 ans privés d'emploi depuis plus d'un an			10.000	50 MF
. d'un premier salarié dans les entreprises artisanales.				
VI - Atténuation du seuil fiscal de 10 salariés			du 1.7.79 au 31.12.81 5000 entreprises bénéficiaires	du 1.7.79 au 31.12.81 70 MF
Total			4.700 bénéficiaires	3495 MF

— plusieurs mesures en faveur de l'emploi dans l'artisanat et des petites entreprises : versement d'une partie de la taxe d'apprentissage à un fonds destiné à compenser les salaires des apprentis pendant le temps qu'il passe en centre de formation : prime à l'embauche du premier salarié ; atténuation du seuil fiscal de 10 salariés.

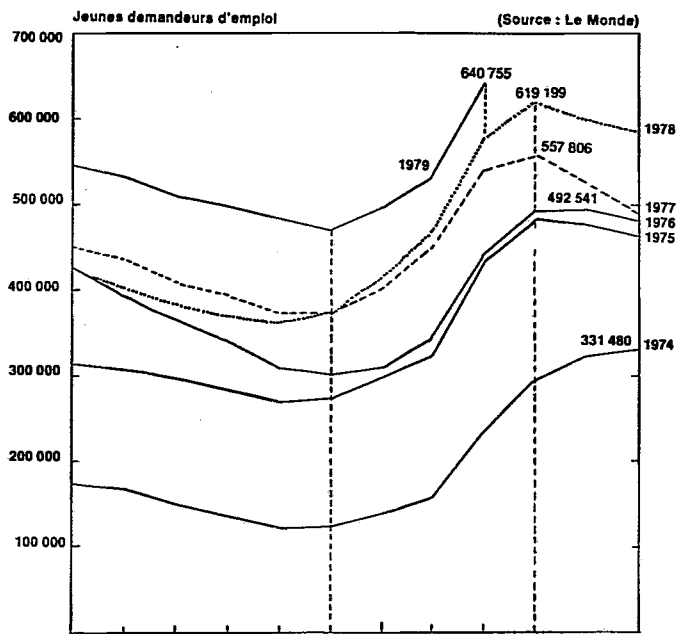
Cette dernière disposition prévoit un abattement temporaire dégressif sur leur masse salariale (300 000 francs la première année, 150 000 francs la deuxième année) pour les entreprises qui franchissent le seuil de 10 salariés et qui sont assujettis aux taxes « formation professionnelle », « logement », « transport ».

— Le caractère de permanence donné aux dispositions concernant l'insertion professionnelle des jeunes appelle des observations de la part de votre rapporteur.

— La reconduction régulière de ce type d'intervention conduit à s'interroger sur ses conséquences prévisibles à long terme : ne risque-t-on pas de voir le marché du travail des jeunes avoir un fonctionnement discontinu ? Ne se dirige-t-on pas vers une institutionnalisation de situations précaires d'emploi à travers le système des stages pratiques en entreprises ? Ne conforte-t-on pas les employeurs dans l'idée déjà très répandue, que les jeunes forment une population d'assistés qui ne peut être insérée que dans le cadre d'une politique d'assistance ?

— En second lieu se pose le problème de l'impact réel de ces mesures sur la situation de l'emploi : quelle est l'ampleur des créations nettes d'emploi ? Les employeurs n'ont-ils pas embauchés les personnes dont ils avaient besoin et qu'ils auraient recrutés en tout état de cause ? Quelle est la durée des emplois fournis aux jeunes à la sortie des stages ?

L'absence de travaux statistiques fiables ne permet pas de donner une réponse claire. Le tableau ci-après semble démontrer que la montée du chômage des jeunes a été à peine ralentie par les pactes pour l'emploi.



Le nombre de jeunes demandeurs d'emploi indiqué ci-dessus est, pour chaque année, le chiffre maximum observé : 331 480 en décembre 1974, 484 407 en octobre 1975, 492 541 en novembre 1976, 557 806 en octobre 1977, 619 199 en octobre 1978 et, pour le moment, 640 755 en septembre 1979.

C — La permanence de freins à l'embauche

Ce propos sera illustré par les trois exemples suivants :

— *le travail noir et les cumuls.*

Le travail clandestin joue de manière incontestable un rôle négatif en ce qui concerne l'emploi. En effet, il empêche l'emploi d'un travailleur déclaré lorsqu'il est effectué à temps plein par un chômeur, un retraité ou un étranger en situation irrégulière. De même, lorsqu'il est effectué à temps partiel par une personne ayant déjà un emploi, il empêche la création d'emploi en rendant plus difficile la situation des entreprises régulièrement installées auxquelles il impose une concurrence déloyale.

Sans méconnaître les difficultés qui existent pour constater le travail clandestin, et sans affirmer qu'il y ait un lien mécanique entre une diminution du travail « au noir » et une augmentation correspondante des emplois, l'ampleur que revêt à l'heure actuelle le phénomène, rend nécessaire la mise en œuvre d'une action très vigoureuse des pouvoirs publics ; et ce, au-delà d'une campagne d'information et des mesures ponctuelles déjà prises dans certains secteurs tel le bâtiment.

Quant au cumul, emploi-retraite, notamment, il s'agit d'un sujet extrêmement sensible.

En mars 1977, environ 580 000 retraités exerçaient une activité professionnelle représentant l'équivalent de 300 000 emplois à temps plein. 135 000 retraités percevaient une pension supérieure au SMIC et 27 000 d'entre eux une pension supérieure à deux fois le SMIC.

L'incidence sur le marché de l'emploi est certaine mais difficilement chiffrable : il est certain que l'interdiction absolue — et respectée — de cumuler un emploi et une retraite pourrait créer un nombre significatif d'emplois ; mais peut-on contraindre à l'inactivité une personne pour laquelle un revenu supplémentaire s'avère indispensable ?

— *le travail temporaire.*

Instrument pour pallier l'absentéisme ou faire face à des variations de charges conjoncturelles, le travail temporaire est devenu un moyen normal d'utilisation de la main d'œuvre dans nombre d'entreprises.

Ce mode de travail concernait en 1978 :

1 423 entreprises de travail temporaire, gérant 3 000 établissements, dont 40 % en région parisienne ;

153 000 salariés dont 65 % d'ouvriers et 30 % de femmes.

1 900 000 contrats conclus.

Le « rapport Cousté » demandé par le Premier Ministre, a mis en lumière les effets induits de ce phénomène dont le développement croissant coïncide avec les nouvelles données du marché du travail.

— Les travailleurs temporaires sont tenus dans un état d'insécurité permanente, sans garanties conventionnelles, leur rémunération est le plus souvent inférieure à celle des salariés permanents ;

— Économiquement liés, mais juridiquement distincts, les sous-traitants et leurs salariés subissent les aléas de la conjoncture en lieu et place de l'entreprise donneuse d'ordres ;

— l'utilisation permanente du travail temporaire et des autres formes d'extériorisation de l'emploi, en multipliant les statuts différents pour les salariés, remet fondamentalement en cause l'entreprise traditionnelle en tant que structure sociale d'accueil qui réunit des individus autour d'un projet commun ;

— les pratiques de segmentation du personnel par les entreprises font redouter que ne s'instaure un double marché du travail dont la constitution est socialement inacceptable, car porteuse de graves déséquilibres.

Ses propositions s'orientent autour de quatre axes.

— Assurer une protection sociale aux travailleurs temporaires, c'est-à-dire imaginer un statut de la mobilité;

— lutter contre toutes les formes de marchandage sans pénaliser les sous-traitants, et parallèlement les prestataires de service;

— reconstituer la collectivité de travail par-delà l'éclatement juridique de l'entreprise;

— adapter les services publics de l'emploi aux nouvelles données du marché et permettre à toutes les initiatives de se développer en matière de placement.

Un premier renforcement de la réglementation est intervenu : la loi N° 72-1 du 3 janvier 1972 a réglementé le travail temporaire, en définissant les limites dans lesquelles devait s'exercer l'activité des entreprises de travail temporaire soumises désormais à déclaration et contrôle.

La loi du 3 janvier 1972 vient d'être complétée par la loi N° 79-8 du 2 janvier 1979 qui institue l'obligation pour toute entreprise de travail temporaire de justifier, à tout moment, d'une garantie financière assurant en cas de défaillance de sa part, le paiement des salaires et des charges sociales des travailleurs temporaires.

Cette garantie ne peut résulter que d'un engagement de caution unique pris par une société de caution mutuelle régie par les dispositions de la loi du 13 mars 1917, un organisme de garantie collective agréé par le ministre du travail et de la participation et le ministre de l'économie, une compagnie d'assurance, une banque ou un établissement financier habilité à donner caution.

Il convient d'aller plus loin afin d'éviter le phénomène de l'embauche par le travail temporaire, et les missions de travail temporaire de très longues durées (2 ou 3 ans) qui ne correspondent plus à sa vocation.

— *la réforme du régime des seuils.*

Actuellement 26 seuils différents allant de 10 à 3 000 salariés ont été recensés. Complexe et entraînant des charges nouvelles, le franchissement d'un seuil est indiqué par les employeurs pour justifier dans bien des cas leur hésitation devant l'embauche.

Il apparaît absolument nécessaire, non seulement de simplifier et d'alléger les charges financières à l'embauche d'un 10^e salarié : sur ce point un premier pas a été fait par la loi du 10 juillet 1979 portant diverses mesures en faveur de l'emploi qui a institué une

mesure provisoire d'abattement temporaire dégressif sur la masse salariale, permettant un franchissement moins brutal des différents seuils financiers ; mais encore de repenser les conditions d'application de certains seuils sociaux dont les règles actuelles sont mal adaptées à la taille des entreprises.

D — Les appareils de placement et de formation

1° *L'Agence nationale pour l'emploi*

— le bilan d'activité de l'année 1978 et du 1^{er} semestre 1979 marque une tendance à l'amélioration dans le domaine du placement, et des actions de prospection et conseil ; ainsi qu'en témoigne le tableau d'indicateurs d'activité de la page suivante.

Sont à noter plus particulièrement :

- Une augmentation des demandes d'emploi enregistrées : + 7 % (1 420 000 en 1979 contre 1 325 000 en 1978) ;
- Une augmentation très sensible du nombre des visites de prospection (+ 45 %) et des conseils professionnels (+ 25 %) ;
- Une augmentation légère du nombre des placements : + 0,4 % (320 600 en 1979 contre 319 300 en 1978).

Pour faire face à l'ensemble de ces tâches, l'Agence dispose d'un effectif budgétaire de 8 510 agents dont 3 248 prospecteurs placiers, 554 conseillers professionnels et 331 chargés d'information ; en 1980, elle verra cet effectif augmenter de 375 créations nettes, intéressant le recrutement de cadres destinés à assurer des tâches de prospection spécialisée.

Ces personnels, à statut, sont répartis en 605 unités dont 334 agences locales et 271 antennes. A la fin de 1980, l'Agence devrait compter un point d'implantation pour 28 800 personnes.

Le budget de l'Agence est alimenté à 97 % par une subvention de l'Etat qui progresse en 1980 de 14 % passant de 759,65 millions en 1979 à 866,34 millions de francs en 1980.

Toutefois, l'importance de ces moyens, malgré le léger redressement constaté récemment, ne se trouve pas justifiée par les résultats obtenus : 320 500 placements pour 1 420 000 demandes enregistrées au 1^{er} semestre 1979, soit un taux faible 22,5 % ; une ancienneté moyenne des demandes importante, égale à 7 mois.

— Constatant ce manque d'efficacité, le ministre du Travail avait confié au mois de juin 1978, à M. Jean Farge, Inspecteur général des finances, le soin de mener une enquête sur les conditions de fonctionnement de l'Agence nationale pour l'emploi.

	1975	1976	1977	1978	1 ^{er} semest. 1978	1 ^{er} semest. 1979
I. En faveur des demandeurs d'emploi						
— <i>Accueil des usagers</i>						
• Demandes d'emploi enregistrées, toutes catégories	2 950 009	2 900 129	3 028 454	3 129 125	1 326 484	1 419 094
• Nombre de permanences en Mairie	36 415	37 882	35 347	35 271	19 196	20 686
• Nombre de permanences en entreprise lors d'un licenciement collectif	3 286	2 308	2 565	3 256	1 631	1 454
— <i>Préservation des droits sociaux</i>						
• Nombre de dossiers d'admission à l'aide publique transmis aux D.D.T.E.	1 192 044	1 249 009	1 392 863	1 472 398	713 470	681 072
— <i>Informations et conseils professionnels</i>						
• Informations collectives (séances)	14 822	14 995	18 858	11 674	9 678	7 456
• Entretiens de conseils professionnels	174 745	209 709	227 605	139 806 (1)	66 488	82 917
• Informations profess. (entretien)	1 200 731	1 198 176	1 334 230	117 470 (1)	61 872	65 340
• Informations professionnelles brèves				1 564 886 (1)		
— <i>Stage A.F.P.A. : candidatures enregistrées</i>	217 690	204 119	220 127	227 580	110 784	117 878
— <i>Intervention dans le cadre des Pactes pour l'emploi</i>						
• Jeunes demandeurs entrés en stage pratique			Pacte I 79 275	Pacte II 11 718		
• Jeunes demandeurs entrés en stage de formation			22 963	16 662		
— <i>Placement des demandeurs d'emploi (toutes catégories)</i>	783 610	850 980	717 289	666 769	319 335	320 603
II. En direction des entreprises						
— Nombre de visites de prospection	non disponible			306 179	166 654	241 504
— Offres d'emploi enregistr. (toutes catégories)	1 394 788	1 551 836	1 319 724	1 206 629	616 598	604 644
— <i>Placements toutes catégories</i>						
— Offres enregistr. toutes catégories	56,2 %	54,9 %	54,4 %	55,2 %	51,7 %	53,0 %

(1) La mise en place d'un nouveau système de suivi de l'activité des Conseillers professionnels et des Chargés d'information à partir de 1978 introduit une rupture dans les suivis. A partir de 1978, les données ne sont plus comparables avec les données antérieures.

Après avoir établi un diagnostic de la situation portant examen critique des finalités et des modalités selon lesquelles l'ANPE exerce les missions administratives et opérationnelles lui incombant, M. Farge formule dans son rapport, les principales propositions suivantes : il convient à ses yeux de :

- recentrer l'Agence sur sa mission de placement en opérant une déconnexion des tâches de gestion du chômage,
- doter l'Agence d'un personnel adapté à ses fonctions,
- promouvoir au sein de l'Agence un système d'organisation et de méthodes de travail alliant rigueur et souplesse,
- instituer et stimuler la coopération de l'Agence avec les chefs d'entreprises,
- préciser la spécificité de l'Agence par la restauration de son autonomie et l'affirmation de sa contribution à une politique active de l'emploi.

Ainsi précédée d'une réflexion qui s'est ouverte en novembre dernier par le dépôt du rapport Farge et inscrite en filigrane dans la loi du 16 janvier 1979 relative aux travailleurs d'emploi, la réforme du statut de l'ANPE peut désormais être mise en œuvre, après la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1979 sur la nature réglementaire des textes relatifs à son organisation.

L'objectif premier de la réforme consiste à recentrer les activités de l'Agence sur le placement, sans que son caractère de service public soit remis en cause. A cet égard, la mise en œuvre de la loi du 16 janvier 1979 va apporter un allègement considérable : à compter du 1^{er} octobre 1979, les tâches de constitution des dossiers de demandes d'attribution des aides aux travailleurs privés d'emploi sont transférées aux ASSEDIC.

Corrélativement, les opérations de contrôle de la recherche d'emploi qui incombait jusqu'à présent à l'ANPE relèvent désormais, avec les aménagements et les transitions nécessaires, des services extérieurs du travail de façon à dégager l'Agence des sujétions inhérentes à l'accomplissement de ces obligations (décret N° 79-858 du 1^{er} octobre 1979).

Les autres objectifs de la réforme, qui font encore l'objet d'études, sont d'ouvrir plus largement les activités de l'ANPE sur le monde économique et social dans lequel s'insère son action et de déconcentrer ses mécanismes de gestion. C'est pourquoi un projet de décret, en préparation, dote l'Agence d'un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial dirigé par un conseil d'administration tripartite. Sur le plan local, les relations

entre les directions régionales et départementales du travail et de l'emploi sont assouplies et des comités consultatifs départementaux, comprenant des représentants des organisations professionnelles et syndicales, sont créés auprès des services de l'ANPE. Ces comités devraient jouer un rôle essentiel dans l'organisation des structures déconcentrées de l'établissement et dans leur adaptation aux besoins locaux.

Au total, les mesures envisagées par le gouvernement constituent donc plus un remodelage du statut et des modalités pratiques de fonctionnement de l'Agence qu'une véritable réforme de fond.

Il convient de souligner que la « déconnexion » opérée n'est pas totale : l'inscription à l'ANPE demeure une condition obligatoire et nécessaire pour bénéficier de l'indemnisation ; cependant l'obligation de pointage est supprimée et remplacée par des opérations de contrôle de « recherche effective d'emploi » effectuées par les services extérieurs du travail.

En l'absence de méthode clairement définie, on peut s'interroger sur le maintien de garanties sérieuses permettant de s'assurer de la réalité de la qualité de demandeurs d'emploi ; et sur la fiabilité des statistiques, dans la mesure où le problème des radiations n'est pas résolu.

Par ailleurs, un projet de loi (N° 1 348) déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale supprime le lien qui existait jusqu'à présent entre les droits des assurés et leur inscription à l'ANPE.

Les dispositions retenues consistent essentiellement à attribuer automatiquement le droit à la sécurité sociale à tout chômeur indemnisé, sans qu'il soit besoin de vérifier qu'il y a eu inscription à l'ANPE.

Ainsi, il devrait être mis fin à la pratique actuelle consistant en ce que de nombreuses personnes, inscrites comme demandeurs d'emploi, s'avèrent être, soit incapables, soit non désireuses d'en trouver un, leur inscription ayant comme objet essentiel de leur permettre de bénéficier gratuitement d'une couverture sociale.

En achevant cet examen, votre rapporteur tient à exprimer les vives craintes qu'inspire à la Commission des Finances le projet de transformation de l'Agence en établissement public, industriel et commercial. Subventionné à 97 % sur crédits budgétaires, doté d'un personnel à statut protégé, l'Agence doit continuer à se voir imposer un certain nombre de réglementations administratives.

Le budget de la formation professionnelle pour 1980 se présente de la façon suivante :

En million F

Nature des actions	Budget voté en 1979	Propositions pour 1980
I. FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE		
A. Fonctionnement des centres		
<i>Travail</i>		
F.P.A.	1.270,65	1.433,54
Actions de formation du F.N.E.	61,94	61,94
Contrats emploi-formation	455	554,40
Total (travail)	1.787,59	2.049,88
<i>Education</i>		
C.N.A.M.	9,68	10,74
C.N.D.P. et C.N.T.E.	96,65	105,39
A.D.E.P.	7,44	7,28
Actions spécifiques	19,15	18,35
Total (éducation)	132,92	141,76
<i>Université</i>		
C.N.A.M.	77,27	83,66
Actions spécifiques	16,34	17,31
Total (universités)	93,61	100,97
<i>Industrie</i>		
F.N.E.G.E.	7,10	7,10
<i>Services généraux du Premier ministre</i>		
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	1.225,56	1.102,85
B. Rémunération des stagiaires		
Rémunération	2.795,33	3.281,83
Services payeurs	3,86	4,35
Total (rémunération)	2.799,19	3.286,18
C. Contrôle et Interventions		
Total	36,30	52,35
Total (fonctionnement formation professionnelle continue)	6.082,27	6.741,09
II. APPRENTISSAGE		
<i>Centres de formation d'apprentis</i>		
Education	378,28	541,99
Agriculture	19,22	24,73
<i>Inspection de l'apprentissage</i>		
Education	19,97	22,49
Agriculture	0,96	0,99
Total (apprentissage)	418,43	590,20
Total (fonctionnement)	6.500,70	7.331,29
III. EQUIPEMENT		
<i>Autorisations de programme</i>		
F.P.A.	154,9	134,9
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale	105	105
Total (équipement)	259,9	239,9

2° La formation professionnelle : nécessité d'un redéploiement des moyens

Avec le document annexe au projet de loi de finances relatif à la formation professionnelle, votre rapporteur a disposé d'un ensemble d'informations très complètes sur cette action dont la responsabilité incombe depuis 1977 à un Secrétaire d'Etat placé auprès du Ministre du Travail.

a) *Le projet de budget* pour 1980 prévoit 7 331 millions de francs pour le fonctionnement, de 247 millions de francs pour l'équipement, soit au total 7 578 millions de francs, ce qui représente une progression de plus de 800 millions de francs, soit 12,5 %, taux plus faible que celui des années précédentes.

Cependant, on notera que le montant de l'enveloppe de formation professionnelle aura été multiplié par plus de deux en quatre ans.

Les crédits inscrits directement au budget des services généraux du Premier Ministre passeront pour leur part, de 4 155 millions de francs en 1979 à 4 549 millions de francs en 1980.

Sans connaître un accroissement de même ampleur que celui des années précédentes, le montant de l'enveloppe de formation professionnelle enregistrera une progression sensible dans certains secteurs prioritaires, notamment celui de la formation professionnelle des jeunes. Cet effort se traduira par un redéploiement interne au sein de cette enveloppe.

Les principaux efforts envisagés porteront sur le développement de la politique d'aide aux actions tendant à améliorer la situation de l'emploi et de la formation de certains publics défavorisés, notamment dans le cadre des programmes d'action prioritaires du VII^e Plan.

Seront concernés les actions s'adressant :

— aux jeunes sans qualification et sans emploi pour lesquels toute une série de mesures est prévue en application du programme d'action prioritaire N° 11 : actions de préformation et d'insertion professionnelle, contrats emploi-formation, stages pratiques en entreprises;

— aux travailleurs manuels, titulaires d'un livret d'épargne, en application du programme d'action prioritaire N° 12; au moment où les intéressés se trouveront en condition de pouvoir s'installer à leur compte, il est particulièrement nécessaire de leur assurer une formation apte à les aider à s'adapter à leur nouvelle activité;

— aux travailleurs de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises pour lesquels les actions d'initiation à la gestion seront développées, en application du programme d'action prioritaire N° 3;

— aux travailleurs qui souhaitent se promouvoir ou se convertir

dans le secteur hospitalier, en application du programme d'action prioritaire N° 19;

— aux Français de souche musulmane, population très marginalisée, au regard de laquelle seront développées des actions de préformation en direction des jeunes et des actions d'insertion sociale au bénéfice des femmes.

Ces actions seront menées pour une large part dans le cadre d'une politique de déconcentration régionale qui n'a cessé de se développer depuis 1969.

L'accent sera mis également sur la diversification des interventions de l'AFPA, notamment en faveur des demandeurs de congé de formation et sur la modernisation et le développement de l'apprentissage.

b) *Le bilan des différentes formes d'actions* menées au titre de la formation professionnelle s'établit comme suit :

— *sur le plan quantitatif.*

En 1978 comme en 1977, 2 900 000 travailleurs ont participé à des actions de formation, soit 1 personne active sur 7.

Ces formations ont totalisé 364 millions d'heures, soit une moyenne de 125 heures par stagiaire, au cours de l'année civile.

Le budget consacré à la formation professionnelle s'est élevé à 6,8 milliards de francs (apprentissage exclu et collectif inclus) pour l'Etat et à 8,7 milliards de francs pour les entreprises.

Bilan global des formations financées par l'Etat et par les entreprises (1).

	1972	1975	1976	1977	1978 (4)
Stagiaires en formation (2)					
Etat	958.000	877.000	805.000	894.000	993.000
Entreprise	1.049.000	1.840.000	1.814.000	1.856.000	1.735.000
Fonds d'assurance-formation .	"	120.000	190.000	164.000	195.000
Ensemble (3)	1.760.000	2.720.000	2.770.000	2.850.000	2.890.000
Heures-stagiaires :					
Etat	182.000.000	180.000.000	189.000.000	206.000.000	250.000.000
Entreprises	78.000.000	110.000.000	107.000.000	107.000.000	98.000.000
Fonds d'assurance-formation .	"	8.000.000	15.000.000	12.000.000	18.000.000
Ensemble (3)	241.000.000	291.000.000	309.000.000	317.000.000	364.000.000
Budget (milliards F) :					
Etat (5)	1,7	3,0	3,1	5,1	6,8
Entreprise	2,8	5,8	6,5	8,0	8,7

(1) L'apprentissage ressortissant aux premières formations, ni ses effectifs, ni son budget de fonctionnement ne sont compris dans les statistiques de ce chapitre.

(2) Stagiaires ayant suivi un stage ou une partie de stage au cours de l'année civile.

(3) L'Etat et les entreprises assurent conjointement le financement de la formation d'un certain nombre de stagiaires, ce qui explique que les chiffres de la troisième ligne ne constituent pas l'addition rigoureuse des deux lignes précédentes.

(4) Les résultats sont provisoires.

(5) Il s'agit des dotations initiales et des crédits inscrits au titre des lois de finances rectificatives soit 280 millions F en 1975, 1.635 millions F en 1977 et 2.465 millions F en 1978.

En ce qui concerne plus particulièrement l'aide de l'Etat, 933 000 stagiaires ont suivi en 1978 des actions de formation financées sur crédits budgétaires.

Leur répartition entre les principales catégories d'actions de formation financées par l'enveloppe de formation professionnelle se présente de la manière suivante :

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Formation professionnelle des adultes (AFPA)	76 000	85 000	89 000	100 000	102 000	105 000	104 000
Fonds national de l'emploi (FNE)	28 000	21 000	23 000	16 000	16 000	14 000	10 000
Contrats emploi-formation :	»	»	»	6 000	23 000	42 000	69 000
Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ..	29 000	29 000	29 000	30 000	33 000	33 000	34 000
Centre national de télé-enseignement (CNTE)	106 000	108 000	107 000	101 000	117 000	115 000	121 000
Fonds de la formation professionnelle :							
Conventions et cours de promotion sociale (1) ..	631 000	630 000	558 000	554 000	406 000	421 000	424 000
Conventions «Pacte pour l'emploi»	»	»	»	»	»	58 000	124 000
Conventions DOM (1) ..	»	»	»	»	11 000	13 000	14 000
Actions collectives (1) ..	»	»	»	»	18 000	18 000	18 000
Cours à distance	33 000	33 000	33 000	33 000	33 000	33 000	18 000
Jeunes du contingent ...	55 000	50 000	49 000	43 000	46 000	42 000	42 000
Total	958 000	956 000	888 000	883 000	805 000	894 000	993 000

(1) Jusqu'en 1975, les effectifs comportaient des doubles comptes du fait des inscriptions multiples prises dans les centres régionaux associés du CNAM ; ces doubles comptes ont été éliminés en 1976, 1977 et 1978. A l'inverse, les effectifs des conventions ont été complétés par les conventions concernant les DOM et les actions de formation collective.

On notera que la progression des effectifs en 1977 et 1978 tient au développement des actions de formation des jeunes demandeurs d'emploi organisées dans le cadre des pactes pour l'emploi et à l'augmentation des contrats emploi-formation ; et ce au détriment des actions classiques de l'AFPA et du fonds national de l'emploi.

Parmi ces actions, on examinera plus en détail :

— *L'Association pour la formation professionnelle des adultes - AFPA.*

En 1978, l'AFPA a reçu en formation à divers titres 85 854 personnes :

- stages classiques et préformation : 68 218.

● formation des formateurs : 6 122 (dont AFPA et secteurs non gérés :4 146).

● formation des travailleurs sous contrat de travail : 11 514.

1978

	Entrées	En formation en début d'année	Formés
Action de F.P.A. classiques	57 014		49 033
Préformation	8 838	30 501	7 694
F.N.E.	2 366	878	2 685
Ensemble des demandeurs d'emploi	68 218	31 379	59 412
Formation des formateurs	4 146	—	4 146
Total	103.743		63 558

Pour accomplir sa mission, l'AFPA dispose de 125 centres et 3 030 sections. Elle comptait en fin d'année 9 509 postes budgétaires.

L'AFPA poursuit son effort d'information du public, notamment en relation avec l'ANPE: ainsi, au cours de l'année, 222 871 personnes se sont inscrites auprès des agences locales pour l'emploi en vue d'un stage de formation professionnelle AFPA. De même, la politique d'information systématique des jeunes du contingent a été poursuivie.

L'orientation et l'affectation des stagiaires ont continué à mobiliser des moyens importants. Ainsi, en 1978, 298 841 personnes ont été convoquées dans les centres psychotechniques régionaux et 197 114 se sont effectivement présentées aux examens psychotechniques.

Les stagiaires sans contrat de travail

Evolution

	1975	1976	1977	1978
Demandeurs d'emplois :				
Effectifs en formation	94 282	97 338	99 342	99 597
Effectifs formés	55 634	56 831	58 045	59 412
Heures-stagiaires (en millions)	51,3	52,4	53,0	52,0
Formation des formateurs :				
Effectifs formés	4 363	4 152	5 540	4 146
Heures-stagiaires (en millions)	0,4	0,5	0,4	0,3

L'AFPA a formé 59 412 stagiaires, soit 2,4 % de plus qu'en 1977.

Ces formations ont comporté des actions de préparation à la vie industrielle et à la formation professionnelle, des actions de formation proprement dite et des actions de perfectionnement.

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.

Au total, l'AFPA a dispensé, au titre des actions de base, 51 991 000 heures travaillées, dont 47 100 000 dans le cadre des actions classiques.

Par grands secteurs d'activités, les stagiaires formés se répartissent de la façon suivante (en % par rapport à l'ensemble) :

- bâtiment et travaux publics : 18 427 (soit 31,0 %);
- métaux, électro-mécanique, radio-électricité, électronique : 22 053 (soit 37,1 %);
- commerce, emplois de bureau et informatique : 7 235 (soit 12,2 %);
- divers et préformations : 11 697 (soit 19,7 %).

Comme dans les années passées, le secteur bureau-commerce-informatique a attiré des candidats en nombre croissant : + 24 %.

— *Le fonds national de l'emploi : FNE.*

Effectifs des stagiaires :

— 1972	28 000
— 1973	21 000
— 1974	23 000
— 1975	16 000
— 1976	16 000
— 1977	14 000
— 1978	10 000

Ces effectifs comprennent, en 1978 :

- Les conventions d'adaptation au bénéfice des personnels des entreprises : 6 921.

- Les actions de formation pour les cadres et assimilés demandeurs d'emploi : 2 646.

- Les réentrainements à la dactylographie, dans les locaux de l'ANPE, des femmes demandeurs d'emploi : 244.

— le conservatoire national des arts et métiers.

Effectifs des stagiaires :

— 1972, 1971-1972	29 000
— 1973, 1972-1973	29 000
— 1974, 1973-1974	29 000
— 1975, 1974-1975	30 000
— 1976, 1975-1976	33 000
— 1977, 1976-1977	33 000
— 1978, 1977-1978	34 000

Ces effectifs correspondent à ceux du CNAM de PARIS; les centres associés étant conventionnés, leurs effectifs sont comptés avec ceux des conventions.

A PARIS, les enseignements comprennent :

- Les enseignements dispensés le soir et le samedi, pour la plupart publics et gratuits, programmés en unités capitalisables et conduisant à la délivrance de valeurs et de diplômes. Ce sont les enseignements traditionnels de promotion (15 774 inscrits).

- Les enseignements en temps ouvrable, accueillant en stages à plein temps des titulaires du DEST ou du DESE, préparant le diplôme d'ingénieur ou d'économiste (4 406 inscrits);

- Les enseignements des instituts, écoles, centres d'études préparant à des examens et à des titres de caractère professionnel : DECS et experts-comptables, ingénieurs informaticiens, etc. (13 648 inscrits).

— Les conventions comportant une aide financière de l'Etat.

En 1978, 613 000 stagiaires ont suivi des actions de formation conventionnées, représentant 164 millions d'heures-stagiaires. Parmi eux, 532 000 ont achevé une formation au cours de l'année civile.

1978

	EFFECTIFS en formation	EFFECTIFS formés	HEURES- STAGIAIRES (millions)
Conventions DOM	14 000	8 000	4,4
Actions de formation collective	18 000	18 000	1,2
Cours télévisés ou radiodiffusés	23 000	13 000	»
Cours par correspondance	10 000	5 000	»
Conventions, y compris les cours de promotion sociale conventionnés (non compris les conventions passées au titre du pacte pour l'emploi)	379 000	225 000	88,3
Cours de promotion sociale subventionnés ..	47 000	15 000	7,2
Conventions jeunes(pacte pour l'emploi).....	124 000	68 000	63
Total	613 000	532 000	164,1

Typologie des actions de formation conventionnées

1978

	Stagiaires en formation	Stagiaires formés	Heures stagiaires (millions)	Subven- tions (millions F)	Durée moyenne par stagiaire	Subvention moyenne par heure stagiaire
<i>Conversion</i>						
Handicapés	11.000	7.000	6,8	20	990	3,0
Femmes — Réinsertion	14.000	9.000	4,5	26	490	5,8
Agriculteurs	25.000	16.000	6,3	33	400	5,3
Jeunes	4.000	3.000	1,9	13	700	6,7
Autres demandeurs d'emploi ..	29.000	20.000	11,4	81	570	7,1
Total	83.000	55.000	30,9	173	570	5,6
<i>Adaptation</i>						
Travailleurs migrants	6.000	5.000	2,5	12	510	4,6
Jeunes travailleurs	5.000	4.000	2,6	10	670	4,0
Autres	7.000	6.000	1,5	7	260	4,9
Total	18.000	15.000	6,6	29	460	4,4
<i>Promotion</i>						
Promotion sociale	180.000	84.000	29,9	174	350	5,8
Agriculteurs	19.000	9.000	4,8	26	560	5,4
Promotion longue	9.000	5.000	6,4	39	1.300	6,0
Total	208.000	98.000	41,1	239	420	5,8
<i>Entretien et perfectionnement</i>						
Artisans	40.000	37.000	1,3	5	35	3,8
Commerçants	1.000	1.000	0,1	1	110	4,8
Autres	16.000	11.000	1,2	5	110	4,7
Total	57.000	49.000	2,6	11	50	4,3
<i>Préformation</i>						
Jeunes	12.000	7.000	6,6	39	890	5,9
Autres	1.000	1.000	0,5	2	670	4,2
Total	13.000	8.000	7,1	41	—	—
TOTAL	379.000	225.000	88,3	493	390	5,6

— sur le plan qualitatif.

La politique de formation professionnelle menée en 1978-1979 a été caractérisée par la mise en place des nouvelles dispositions relatives au congé de formation et à la refonte du régime de rémunération

des stagiaires, ainsi que par l'élaboration d'un projet de loi relatif aux premières formations en alternance.

En matière de congé de formation, la mise en œuvre de la loi du 17 juillet 1978 a été entreprise sans retard ; les textes d'application de cette loi ont été publiés le 27 mars 1979, et une première liste des stages agréés par l'Etat au titre de la rémunération a été établie et publiée le 5 juillet 1979.

Cette action devrait conduire à un nouveau développement des actions de formations et accroître les possibilités de promotion professionnelle et sociale offertes aux salariés. Désormais, tous les salariés peuvent bénéficier d'un congé de formation rémunéré d'une durée qui peut atteindre, et même dans certains cas, dépasser 1 200 heures, financé à la fois par l'Etat et par les entreprises lorsque le stage suivi est agréé par l'Etat.

D'autre part, au cours du premier semestre 1979, un projet de loi sur les premières formations alternées a été élaboré. Ce projet vise à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes en leur assurant à la fois une expérience professionnelle et une formation théorique et pratique dispensée dans un centre. Ce nouveau dispositif structurel devrait relayer certaines dispositions conjoncturelles des pactes pour l'emploi.

Par ailleurs, la loi précitée du 17 juillet 1978 a profondément modifié les conditions de rémunération des stagiaires de formation professionnelle avec trois objectifs :

- permettre la rémunération des stagiaires en congé de formation ;
- simplifier et rendre plus équitables les modalités de calcul de la rémunération pour les stagiaires de formation professionnelle ;
- assurer une meilleure connaissance et une meilleure maîtrise financière de l'ensemble du dispositif.

c) De nombreux problèmes demeurent :

— au niveau de la coordination interministérielle et des circuits de financement.

L'organisation actuelle de la formation professionnelle, héritage du système mis en place auprès du Premier Ministre en 1971, ne facilite guère l'action du Secrétaire d'Etat placé auprès du Ministre du Travail, ni par conséquent l'efficacité d'ensemble de la politique de formation professionnelle.

La complexité des circuits financiers, où des moyens publics de même nature sont mis en œuvre, selon des procédures différentes et sous des responsabilités différentes (ainsi les crédits du fonds de la

formation professionnelle sont mis en œuvre par le Secrétariat général et le Fonds national de l'emploi qui relève du Ministre du Travail), s'accompagne d'une certaine confusion entre les différents acteurs dont les droits et obligations sont définis par de multiples combinaisons de conventions, d'habilitations et d'agrément nationaux, régionaux ou départementaux.

— *au niveau du contrôle des dépenses.*

Les procédures d'emploi des crédits — largement déconcentrées — ne s'accompagnent pas d'un contrôle suffisant pour garantir un bon emploi de fonds. Les informations sur l'exécution des dépenses budgétaires ne sont connues que tardivement et très imparfaitement, que ce soit au niveau régional ou au niveau national. A cet égard la nécessité d'un contrôle de gestion beaucoup plus rigoureux qu'à l'heure actuelle s'impose, notamment en ce qui concerne les crédits ordonnancés sur le fonds national de l'emploi (rémunérations des stagiaires).

— *au niveau des résultats obtenus en matière de placement des stagiaires.*

Il n'existe à l'heure actuelle aucun instrument permettant de mesurer l'efficacité des actions de formation conventionnées. Sont-elles adaptées aux besoins ? Assurent-elles à la sortie un placement satisfaisant aux stagiaires ? Autant de questions qui demeurent ; aucune réponse d'ensemble ne pouvant y être apportée.

On peut cependant affirmer que les moyens de cette formation professionnelle ont connu, au fil des années, une évolution regrettable.

Instruments permettant d'assurer en permanence la meilleure qualification de la main d'œuvre, ils sont devenus bien souvent, soit un substitut à une formation initiale défailante, soit parfois, un moyen de prolonger les périodes d'indemnisation du chômage ou d'assurer un statut aux demandeurs d'emploi.

Votre rapporteur tient à souligner avec force le premier aspect du problème. Il est frappé, comme beaucoup d'entre nous, par la présence sur le marché du travail de très nombreux jeunes sans formation professionnelle ou avec une formation inadaptée aux besoins. Or combien d'établissement d'enseignement organise actuellement des actions de formation permanente — relevant souvent de la formation générale — à l'intention de jeunes dont la formation initiale dans ces mêmes établissements s'est soldée par un échec !

La collectivité est ainsi amenée à supporter non seulement le coût de la formation initiale de ses jeunes jusqu'à 16 ans, mais le coût

d'une formation professionnelle de rattrapage pour que les intéressés soient en mesure d'occuper un emploi.

Il convient de saluer les efforts qui sont actuellement déployés pour promouvoir des formations initiales alternées, permettant d'intégrer à la scolarité l'apprentissage de la vie professionnelle.

Mais il conviendrait également, à l'instar de certains pays européens qui nous entourent, de repenser entièrement l'organisation de notre **apprentissage** qui devrait sortir du « carcan » dans lequel il est actuellement cantonné, par une ouverture plus large sur l'ensemble des activités professionnelles; par une redéfinition du statut de l'apprenti et de la notion même d'apprentissage.

E — Les travailleurs immigrés

1° *Essai d'évaluation de la population étrangère.*

— *population étrangère totale* : l'estimation la plus récente de la présence étrangère en France est l'évaluation du ministère de l'Intérieur au 1^{er} janvier 1979.

La population étrangère est évaluée à 4 170 000 personnes, soit 2 169 000 hommes de plus de 15 ans (52 % du total des étrangers en France), 1 126 000 femmes de plus de 15 ans (27 %) et 875 000 enfants de moins de 16 ans (21 %).

La précision de ces données n'est qu'apparente. En effet, le dénombrement annuel du ministère de l'Intérieur ne tient généralement pas compte du retour définitif éventuel dans le pays d'origine tant que le titre de séjour de l'étranger n'est pas arrivé à expiration. Aussi ce dénombrement tend à surestimer l'importance de la population étrangère présente en France.

Sur la base des résultats du recensement de 1976, la situation, en octobre de l'année considérée, donnait comme résultat : 3 700 000 résidents étrangers présents en France.

— *population étrangère active* :

En fonction des données de l'enquête sur la main d'œuvre étrangère réalisée en octobre 1976 par le ministère du Travail (données les plus récentes), l'ensemble des actifs étrangers ayant un emploi s'établit à 1 470 000, chiffre auquel il convenait d'ajouter 89 000 chômeurs (soit environ 5,5 % de la population étrangère active).

— *perspectives d'évolution* :

Dans les conditions actuelles (au milieu de l'année 1979), la population étrangère totale tend à s'accroître de 150 000

personnes environ par an du fait de l'immigration (principalement le regroupement familial et l'accueil des réfugiés) et de la natalité. Elle tend d'autre part à diminuer de 110 000 personnes du fait des naturalisations, des décès et des retours comptabilisés (c'est-à-dire les départs de migrants bénéficiant de l'aide au retour volontaire). Compte tenu des sorties de France non comptabilisées, le solde global des entrées et sorties pourrait être équilibré, sinon légèrement négatif. Pour les actifs étrangers, une évaluation (particulièrement fragile) de l'ensemble des flux d'entrée-sortie affectant l'emploi étranger semble faire ressortir une tendance à une très légère diminution de leur nombre à l'heure actuelle.

2^e Après avoir brièvement rappelé que les interventions de l'Etat en faveur des travailleurs migrants étrangers s'élèveront en 1980 à 280,6 millions de francs en progression de 8,3 % par rapport à 1979, il convient de dresser un *bilan de l'aide au retour* (220 millions de francs).

La France, pays de forte immigration, a mis en place le 30 mai 1977 une mesure d'aide financière destinée à inciter les chômeurs étrangers secourus de 23 nationalités, à regagner leur pays. Quatre mois plus tard, cette mesure était étendue aux chômeurs non secourus ainsi qu'aux salariés ayant au moins cinq ans d'ancienneté.

De juin 1977 à décembre 1978, 24 461 dossiers ont été reçus concernant moins de 5 % des ayants-droits potentiels. Durant la même période 23 300 décisions d'attribution ont été prises intéressant plus de 45 000 personnes, demandeurs eux-mêmes et membres de leur famille. Sur l'année 1978, on peut estimer, pour autant que l'absence d'enregistrement des sorties définitives du territoire le permette, qu'environ la moitié des retours intervenus s'est effectuée dans le cadre de cette procédure.

Les bénéficiaires de cette aide au retour sont jeunes, en provenance de régions à forte présence étrangère et pour les 3/4 exerçant leur dernière activité dans le secteur secondaire.

Les trois tableaux suivants comportent les principales données statistiques utiles.

Bilan de l'aide au retour du 1^{er} juin 1977 au 31 décembre 1978

Périodes	Dossiers reçus		Décisions prises			Versements à l'étranger (2)		
	Chômeurs	Salariés	Chômeurs	Salariés	Personnes concernées (1)	Chômeurs	Salariés	Personnes concernées
Du 1 ^{er} juin 1977 au 31 décembre 1978	3 926	3 853	3 667	3 559	13 313	2 570	933	5 465
Du 1 ^{er} janvier 1977 au 31 décembre 1978	3 667	13 015	3 390	12 884	31 735	4 398	18 673	36 359
Total	7 593	16 868	7 057	16 243	45 048	6 968	19 606	41 824
En %	31,0	69,0	30,3	69,7	///	26,2	73,8	///

1. Y compris les membres des familles des chômeurs et des salariés ayant demandé l'aide au retour.

2. Le total des paiements effectués à l'étranger (26 574) est supérieur à celui des décisions prises (23 300) et des dossiers reçus (24 461), un même dossier comptabilisé une seule fois lors de sa réception et de la prise de décision pouvant donner lieu au versement de plusieurs aides (conjointes remplissant l'un et l'autre les conditions d'attribution, etc.)

Source : Office national d'immigration.

Dossiers reçus par nationalité et situation au regard de l'emploi

Nationalités	Chômeurs		Salariés		Ensemble	
	Effectifs	En % des chômeurs	Effectifs	En % des salariés	Effectifs	En % de l'ensemble
Espagnols	1 002	13,2	4 058	24,1	5 060	20,7
Portugais	1 613	21,2	8 037	47,6	9 650	39,5
Algériens	987	13,0	308	1,6	1 295	5,3
Marocains	1 105	14,6	939	5,6	2 044	8,4
Tunisiens	1 474	19,4	1 232	7,3	2 706	11,0
Turcs	500	6,6	793	4,7	1 293	5,3
Yougoslaves	211	2,8	722	4,3	933	3,8
Africains noirs (1)	675	8,9	779	4,6	1 454	5,9
Ensemble (2)	7 593	100,0	16 858	100,0	24 461	100,0

1. Dans ce tableau et les suivants, on entend par «africains noirs», les ressortissants des états d'Afrique francophone au sud du Sahara anciennement sous administration française.

2. Y compris 26 dossiers de ressortissants d'«autres nationalités», tous chômeurs.

Source : Office national d'immigration

Décisions prises et personnes concernées par nationalité

Nationalités	Ensemble des décisions prises	dont		Personnes concernées	Nombre moyen de personnes concernées(1) par décision prise
		Chômeurs	Salariés		
Espagnols	4 914	963	3 951	13 580	2,8
Portugais	9 349	1 562	7 787	18 888	2,0
Algériens	1 073	811	262	1 339	1,25
Marocains	1 894	1 019	875	2 460	1,3
Tunisiens	2 543	1 383	1 160	3 379	1,3
Turcs	1 220	471	749	1 652	1,35
Yougoslaves	894	193	701	1 801	2,0
Africains noirs.....	1 388	630	758	1 908	1,35
Ensemble (2)	23 300	7 057	16 243	45 048	1,9

1. Y compris les membres des familles des chômeurs et des salariés ayant demandé l'aide au retour.
 2. Y compris 25 décisions prises en faveur de migrants d'«autres nationalités» tous chômeurs, correspondant à 41 personnes concernées.

Source : Office national d'immigration.

3° - Un dernier aspect du réexamen de la politique de l'emploi des travailleurs immigrés concerne les problèmes du *renouvellement des cartes de travail*.

Déjà depuis 1974, des dispositifs ont été mis en œuvre pour réduire les flux d'entrée des étrangers sur le territoire et sur le marché du travail. Le projet de loi déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée Nationale vient renforcer cette action et vise à maîtriser l'évolution de la population active étrangère résidant en France, tant dans son volume global que dans sa répartition par secteurs d'activité.

Le projet de loi distingue, sur les plans juridique et pratique, la situation des étrangers qui sont venus en France pour s'y installer de façon définitive et celle des étrangers qui sont venus pour y effectuer une période de travail. Pour les premiers, résidents privilégiés et réfugiés, le renouvellement des titres de séjour et de travail serait automatique ; pour les seconds, il serait davantage tenu compte de la situation de l'emploi, sans que pour autant la situation personnelle des intéressés soit négligée.

En outre, s'agissant des renouvellements d'autorisation de travail, il serait institué un système de quotas départementaux permettant de mieux maîtriser la réduction progressive de la main-d'œuvre étrangère en fonction des impératifs de la situation de l'emploi.

Il convient de souligner que les autorisations de travail ne seraient plus affectées par une limitation de validité professionnelle et géographique, afin de permettre aux étrangers de bénéficier, à l'égal des nationaux, d'une mobilité qui permettrait de mieux adapter la demande à l'offre d'emploi.

Enfin, dans un souci de simplification administrative, le projet de loi prévoit de délivrer aux étrangers un titre unique de travail et de séjour qui viendrait remplacer les deux titres distincts et qui aurait une validité de trois ans.

TROISIÈME PARTIE

LES RESULTATS CONTRASTES DE LA POLITIQUE DES RELATIONS DU TRAVAIL

Préoccupation majeure des pouvoirs publics, des élus, des mass-média et de l'opinion, le problème de l'emploi ne doit pas masquer les efforts très importants qu'il reste à accomplir dans le domaine des relations du travail.

Amorcée au cours des récentes négociations entre les organisations syndicales et professionnelles, et le gouvernement, la réflexion sur les différents aspects d'une politique active et novatrice des relations du travail constitue certainement l'une des pièces maîtresses du devenir de la situation sociale dans notre pays.

En s'attachant à faire disparaître un certain nombre de blocages existant à l'heure actuelle, elle devrait permettre non seulement d'améliorer le dialogue social, mais aussi d'apporter une solution à la montée du chômage.

C'est pourquoi, après avoir évoqué certains aspects classiques de cette politique, votre rapporteur s'attachera plus particulièrement à l'examen du problème de l'aménagement du temps de travail.

I — La poursuite de l'effort en faveur du reclassement des travailleurs handicapés.

Les dotations inscrites dans le budget pour 1980, soit 830 millions de francs, connaissent une progression très importante de 60 % par rapport à 1979.

L'évolution des moyens budgétaires, retracée ci-après, illustre l'effort considérable fait en ce domaine depuis six ans.

— 1975	9 453 500 F
— 1976	10 115 500 F
— 1977	14 115 500 F
— 1978	214 115 500 F
— 1979	519 081 900 F
— 1980	829 966 800 F

L'année 1979 a vu la mise en œuvre des nouvelles mesures préconisées par la loi d'orientation N° 75-534 du 30 juin 1975, favorisant l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

A cette occasion, les services du ministère du Travail et de la Participation ont été amenés à définir de nouvelles actions, notamment en ce qui concerne le système de réservation d'emploi des travailleurs handicapés dans les entreprises.

Ces actions seront approfondies en 1980 et appuyées par le développement de nouvelles procédures : aménagement de l'apprentissage pour les personnes handicapées, emplois de travail protégé et meilleure répartition géographique des ateliers protégés sur le territoire national.

A - Les Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) et les équipes de préparation et de suite (EPSR).

1° - Au premier rang du dispositif d'orientation et de reclassement des travailleurs handicapés figure *la Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel*.

Au cours de l'année 1978, les COTOREP ont examiné 200 000 dossiers dont un tiers concernait la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et l'orientation, notamment en vue du reclassement professionnel.

L'effort, poursuivi en 1980, visera, dans le domaine du fonctionnement des C.O.T.O.R.E.P. :

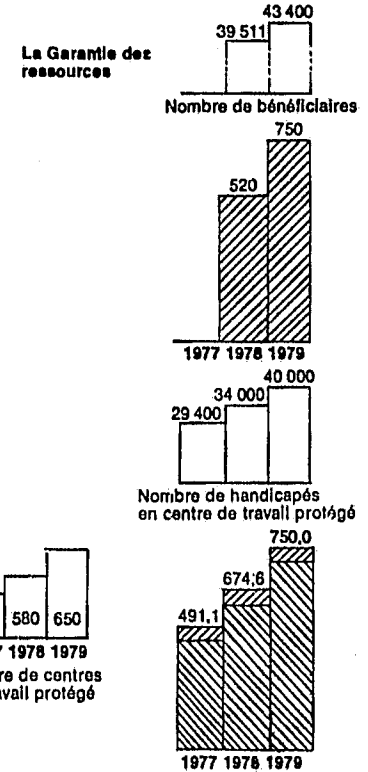
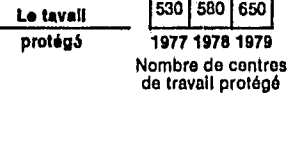
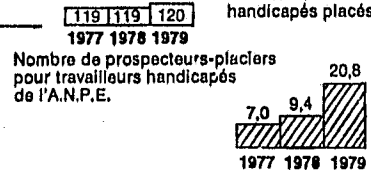
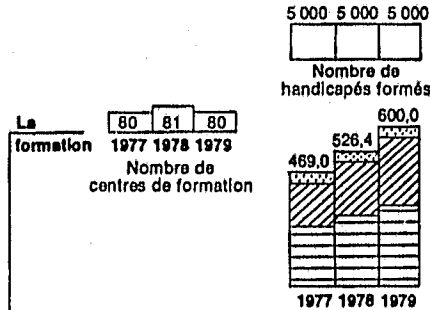
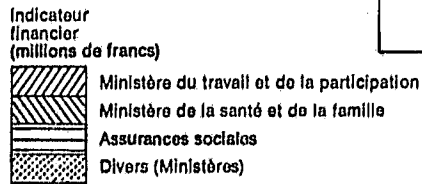
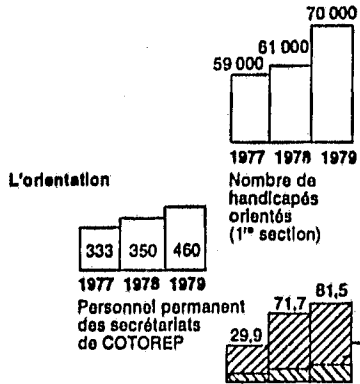
— au renforcement du secrétariat des commissions, par le remplacement d'une partie des personnels vacataires, par des agents titulaires;

— à l'amélioration des conditions de suivi des actions des C.O.T.O.R.E.P. par la création de fichiers et l'élaboration de statistiques.

2° - *Les équipes de préparation et de suite du reclassement* ont pour objet de faciliter l'accès des travailleurs handicapés à la vie professionnelle. Elles apportent leur soutien aux personnes handicapées durant les étapes de leur réadaptation.

Elles sont créées soit à l'initiative du directeur départemental du travail et de l'emploi, soit à celle d'une association ou d'un organisme de droit public ou privé. Elles sont alors régies par une convention-type signée par le Préfet du département après avis du directeur départemental du travail et de l'emploi.

TRAVAILLEURS HANDICAPES



L'orientation : cette action est accomplie par les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP). Ces commissions ont quatre fonctions :

- elles procèdent à l'examen médical, social et psychotechnique du handicapé ;
- elles reconnaissent la qualité de « travailleur handicapé » ;
- elles orientent le handicapé vers un placement en milieu ordinaire ou en milieu protégé ou vers une rééducation professionnelle ;
- elles sont compétentes, depuis 1977 pour les problèmes d'hébergement et d'allocations.

La formation : elle est assurée principalement par des centres privés et par les écoles de l'O.N.A.C. Les dépenses de ces centres sont couvertes, pour l'essentiel, par un prix de journée versé par les régimes d'assurances sociales. Le ministère soutient cette action de deux manières :

- il rémunère les handicapés en formation dans les mêmes conditions que les stagiaires de l'AFPA ;
- il assure par l'Intermédiaire de l'AFPA le conseil et le contrôle pédagogique des centres privés.

Le placement : cette action ne concerne que les handicapés reconnus par les COTOREP et qui s'inscrivent à l'A.N.P.E. comme demandeurs d'emploi. Elle recense les coûts supportés par l'A.N.P.E. et les crédits du ministère destinés à l'adaptation des conditions de travail en entreprise normale. La mise en place d'équipes de préparation et de suite devrait permettre de développer cette action.

Le travail protégé : Les structures de travail protégé sont de deux types :

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

Un programme d'implantation est étudié en 1979 par le ministère du Travail qui s'appuie sur une collaboration efficace avec l'Agence nationale pour l'emploi. Les procédures d'agrément sont en cours et les premières EPSR fonctionneront dès la fin de l'année 1979.

En 1980, environ 30 EPSR devraient fonctionner, avec un équilibre entre EPSR « publiques » et « privées ».

B - Le reclassement professionnel.

Dans ce domaine l'effort tiendra :

— à augmenter le nombre des places offertes dans les ateliers protégés qui bénéficieront d'un montant total de subventions de fonctionnement et d'investissement égal à 22,6 millions de francs, en progression de 33 % par rapport à 1979.

— à améliorer le placement des travailleurs handicapés : à cet égard, le décret modifiant le système de réservation des emplois par les entreprises prendra pleinement son effet en 1980. Antérieurement, la réservation relevait de la seule initiative des services du travail et de l'emploi. Désormais les employeurs sont associés à cette procédure, ce qui facilitera l'embauche des travailleurs handicapés.

De nouvelles dispositions sont à l'étude au sein du groupe de travail sur les mesures favorisant le placement des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail, qui a été mis en place au début de l'année 1979, et auquel participent les représentants des principales organisations d'employeurs et de salariés.

Il est ainsi envisagé de redéfinir les bénéficiaires de la législation actuelle.

A cet égard, serait fixé un seuil d'invalidité à 5 ou 10 %, à partir duquel les victimes d'accidents du travail pourraient être comptées par les employeurs dans le pourcentage de bénéficiaires, à moins que la qualité de travailleur handicapé ne leur soit reconnue par la COTOREP.

Par ailleurs, l'insertion professionnelle de cette catégorie de la population se trouve améliorée par le versement d'un complément de rémunération dû au titre de la garantie de ressources.

Prévue par la loi du 30 juin 1975, elle est assurée à tout handicapé exerçant une activité professionnelle et calculée en fonction du SMIC.

En milieu ordinaire de production, elle compense les abattements de salaires autorisés de 10 et 20 % du SMIC.

En milieu de travail protégé, il est assuré un minimum de 90 % du

SMIC en atelier protégé et de 70 % en centre d'aide par le travail. Un système de bonification tenant compte de l'effort de productivité des travailleurs handicapés permet de dépasser largement le minimum garanti : jusqu'à 130 % du SMIC en atelier protégé et 110 % du SMIC en centre d'aide par le travail.

En 1980, la dotation consacrée à la garantie de ressources s'élèvera à 798 millions de francs, soit une progression de 60 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1979 (23 % si l'on tient compte du crédit de 150 MF inscrit en collectif). Cette importante augmentation est due à une meilleure information des intéressés ainsi qu'à l'application aux non salariés.

II — La réforme de la juridiction prud'homale.

La juridiction prud'homale, qui n'avait fait l'objet d'aucune réforme d'ensemble depuis 1907, avait vieilli, et se révélait mal adaptée à notre époque.

La réforme réalisée par la loi N° 73-44 du 18 janvier 1979, a pour objet principal de développer le rôle de cette institution tout en maintenant ses caractéristiques originales, à savoir : l'élection des juges par les justiciables employeurs et salariés, et la structure paritaire des différentes formations.

L'économie de cette réforme comporte les principales améliorations suivantes :

— *la généralisation territoriale* des conseils de prud'hommes.

Désormais, tout le territoire sera couvert à raison d'au moins un conseil de prud'hommes par ressort d'un tribunal de grande instance. Toutefois, il pourra en être maintenus ou créés plusieurs si des considérations d'ordre géographique, économique et social le rendent nécessaire.

— *l'extension de leur compétence* à l'ensemble des différends d'ordre individuel, nés du contrat de travail.

Désormais, toutes les professions et toutes les catégories professionnelles relèveront des conseils de prud'hommes qui comprendront obligatoirement cinq sections :

- section de l'industrie,
- section du commerce et des services commerciaux,
- section de l'agriculture,
- section des activités diverses,
- section de l'encadrement.

Ainsi les conseils de prud'hommes seront compétents pour tous les litiges individuels nés du contrat de travail soumis aux dispositions du code du travail, quelle que soit l'activité économique de l'employeur.

— *la modification du mode de scrutin et l'assouplissement des conditions requises pour l'électorat et l'éligibilité.*

Le scrutin de liste à la proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne est substitué au scrutin majoritaire.

Les salariés et les employeurs seront électeurs à partir de 16 ans et éligibles à partir de 21 ans.

Mais surtout la participation électorale devrait être favorisée par le déroulement du scrutin à proximité du lieu de travail et pendant le temps de travail (maintien de la rémunération) : l'établissement des listes électorales sera facilité grâce aux renseignements qui seront transmis aux mairies par les employeurs.

— *l'amélioration du statut des conseillers.*

Afin d'assurer une meilleure protection des conseillers prud'hommes dans l'exercice de leurs fonctions, il est prévu que le licenciement d'un conseiller salarié en fonctions ou ayant cessé l'exercice de ses fonctions depuis moins de six mois ne pourra intervenir que sur décision du bureau de jugement présidé par le président du tribunal de grande instance.

La loi pose aussi le principe selon lequel la formation des conseillers prud'hommes est organisée et financée par l'Etat. A cette fin, les conseillers salariés pourront obtenir une autorisation d'absence de six semaines par mandat de six ans. Lorsque l'employeur maintiendra la rémunération à un conseiller salarié pendant la période de formation, il pourra l'imputer sur le financement obligatoire des actions de formation professionnelle (art. L. 950-2 du code du travail).

Enfin le régime des vacances versées aux conseillers sera modifié. Leur taux, qui sera fixé par décret, tiendra compte de la perte de rémunération subie par les intéressés pour le temps passé aux différentes séances du Conseil.

— *le transfert à l'Etat des dépenses de fonctionnement des conseils de prud'hommes actuellement à la charge des communes.*

Jusqu'à présent, les collectivités locales supportaient les frais de fonctionnement des conseils de prud'hommes.

Les frais de personnel sont pris en charge par l'Etat en deux étapes : à compter du 1^{er} janvier 1979 pour les secrétaires et secrétai-

res adjoints qui seront dotés d'un statut comparable à ceux des greffiers en chef et secrétaires greffiers des cours et tribunaux, et à compter du 1^{er} janvier 1980 pour les autres personnels.

Les frais de fonctionnement (entretien, matériel, documentation, etc.) seront pris en charge à compter de 1980 au fur et à mesure de l'installation des conseils de prud'hommes.

Au titre du budget 1980, 3 millions de francs sont inscrits pour la formation des conseillers prud'hommes.

Quant aux opérations de scrutin, qui se dérouleront le 12 décembre prochain, leur coût s'établit à 45,4 millions de francs pour les frais de préparation des élections, et 19 millions au titre de la campagne d'information (crédits demandés en collectif 1979).

III — L'amélioration des conditions de travail.

Votre rapporteur ne peut que confirmer le jugement sévère qu'il portait l'année dernière sur ce domaine d'intervention, qualifié de coûteux et mal orienté.

A — Les principales mesures contenues dans le budget pour 1980 .

— Le montant de la dotation du fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT) est égal à 18,7 millions de francs en autorisations de programme nouvelles (chiffre identique à celui de 1979) et 1 million de francs en crédits de paiement, soit un niveau très inférieur à celui de 1979 (7,4 millions). Quant à la subvention allouée à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), elle progresse de 5 %, passant de 9,8 millions de francs en 1978 à 10,3 millions en 1980.

— Les crédits du chapitre 44-73 destinés à subventionner la formation économique et sociale des travailleurs appelés à exercer des responsabilités syndicales progressent de 11 %, passant de 18,3 millions de francs en 1979 à 20,3 millions en 1980.

— On notera la création de 230 postes dans les services extérieurs du travail pour assurer le contrôle de la réglementation du travail ; ainsi que celle de deux postes supplémentaires de maître de conférence dans le cadre de l'effort entrepris en faveur de la promotion de la médecine du travail ; ce qui porte l'effectif global à 23.

B — Le bilan du FACT et de l'ANACT.

Il demeure très modeste, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après :

Fonds d'amélioration des conditions de travail.

Bilans des demandes de subvention présentées au FACT au 20 juin 1979

Projets : déposés puis abandonnés par les entreprises	67
Projets refusés	291
Entreprises dont les demandes sont en cours d'instruction	67
Entreprises subventionnées	187
	612

Répartition par régions des entreprises subventionnées

Alsace	12	Franche-Comté	3	Ile-de-France	15
Aquitaine	9	Languedoc	6	Pays de la Loire	9
Auvergne	3	Limousin	2	Picardie	17
Bourgogne	5	Lorraine	7	Poitou	19
Bretagne	4	Nord-Pas-de-Calais	18	Provence	8
Centre	10	Basse-Normandie	3	Midi-Pyrénées	7
Champagne	5	Haute-Normandie	3	Rhône-Alpes	19

Bilan financier des opérations subventionnées par le FACT

(En millions de francs.)

Dépenses des entreprises directement imputables à l'amélioration des conditions de travail	265
Total des subventions	40,6
Taux moyen	15,3

Répartition par activités des entreprises subventionnées

Alimentation	6	Fonderie	24
Bois	12	Construction de machines et de matériels pour l'agriculture, l'industrie et les transports	18
Chimie, verre, plastiques	22	Mécanique générale	9
Commerce, services	5	Fabrication d'articles métalliques	14
Matériaux de construction et BTP	8	Automobiles et accessoires	22
Textile, habillement	7	Aéronautique	2
Pétrole	1	Construction électrique et électronique	9
Extraction des métaux	1	Divers	3
Production des métaux	2		
Sidérurgie	6		
Première transformation des métaux	14		

Répartition par thèmes

1. Déterminants matériels des conditions de travail (bruit, chaleur, ambiances)	134
2. Transformation de l'organisation du travail (suppression du travail à la chaîne, enrichissement des tâches, etc.)	25
3. Expériences mixtes	28
— Nombre de salariés appartenant à des établissements subventionnés	193 600
— Nombre de salariés directement concernés	41 370

Ainsi, un petit effectif de 41 000 salariés est directement concerné par 187 projets subventionnés dont 20 % seulement portent sur la transformation de l'organisation du travail.

En outre, les expériences de réorganisation les plus complexes ont, semble-t-il, rarement pu être étendues à l'ensemble de l'établissement.

Devant ce programme d'action qui demeure toujours plus impressionnant dans les présentations officielles que concrètement, il convient de s'interroger à nouveau sur la nécessité d'un redéploiement des crédits ainsi utilisés : notamment au profit de secteurs qui concernent les aspects tout aussi importants de la vie des travailleurs, tel la prévention des risques professionnels dont le bilan demeure encore très lourd (14 milliards de francs pour la collectivité en 1978).

IV — La revalorisation du travail manuel.

A travers le bilan d'exécution du budget 1979 et la présentation du projet de budget pour 1980, on ne peut manquer de regretter l'utilisation contestable qui est faite de ces crédits.

A — **En 1979**, 16,5 millions de francs sont actuellement engagés sur une dotation totale de 19 millions de francs.

Les principales actions suivantes ont été financées : la semaine du travail manuel, à hauteur de 8 millions de francs, 40 émissions programmées sur FR3 pour un coût de 2,6 millions, l'édition d'une lettre d'information mensuelle et de dossiers d'information pour un montant de 1,2 million, etc...

B — **Le projet de budget pour 1980** (chapitre 44-75) prévoit la simple reconduction en francs constants de la dotation 1979, soit 13 millions de francs dont 7,1 millions au titre de la subvention à l'association nationale pour la revalorisation du travail manuel et 7 millions pour l'organisation d'une nouvelle semaine du travail manuel.

C — Au regard du bilan législatif et réglementaire, deux points particuliers seront analysés : **l'aménagement du travail posté et le livret d'épargne manuelle.**

— Le décret N° 77-186 du 30 juin 1977 relatif au mode de travail par équipes successives prévoit qu'à compter du 1^{er} juillet 1977, dans les établissements ou parties d'établissements industriels mentionnés à l'article R 221-4 du Code du travail, le mode de travail par équipes successives selon un cycle continu doit comporter chaque semaine une interruption d'activité pendant une durée consécutive de 14 heures au moins débutant le samedi entre 19 h et 22 h 30.

Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables dans les établissements ou parties d'établissements qui, à la date d'entrée en vigueur du décret, pratiquent le mode de travail par équipes successives en cycle continu.

En sont en outre exemptés, les travaux et fabrications pour lesquels un régime de marche ininterrompue est rendu nécessaire du point de vue technique, du point de vue de la sécurité du personnel, de la sauvegarde de l'outil ou de la logique du processus industriel.

D'autre part, dans les établissements ou parties d'établissements visés ci-dessus, pratiquant le mode de travail par équipes successives selon un cycle continu, il est interdit, autrement qu'à titre exceptionnel et pour des raisons impératives de fonctionnement, de faire tenir à un salarié deux postes consécutifs.

Sont concernés par ces dispositions, environ 500 000 ouvriers travaillant en semi continu et 200 000 ouvriers travaillant en continu.

— Institué par l'article 80 de la loi de finances 1977 et mis en place par un décret N° 77-832 du 4 août 1977, le livret d'épargne manuelle délivré sur attestation ne connaît pas un essor remarquable, comme le montrent les données chiffrées ci-après : les résultats trimestriels accusent un tassement régulier après la phase de lancement.

— 4 ^e trimestre 1977	21 352
— 1 ^{er} trimestre 1978	13 311
— 2 ^e trimestre 1978	6 413
— 3 ^e trimestre 1978	2 943
— 4 ^e trimestre 1978	2 765
— 1 ^{er} trimestre 1979	2 016
— 2 ^e trimestre 1979	1 428
 TOTAL GENERAL	 50 228

Dans les deux cas, les résultats se révèlent très modestes ou non quantifiables.

V — L'aménagement du temps de travail.

A — La réduction du temps de travail

Le thème de la réduction du temps de travail constitue actuellement une ligne de force de la toile de fond des négociations sociales. Celle-ci peut dans les mois à venir progresser et devenir un axe essentiel de la concertation et des accords entre partenaires sociaux.

Votre rapporteur s'est efforcé de rassembler tous les éléments épars permettant de procéder à une analyse objective du problème.

1° Les données réglementaires.

— Depuis la cessation des hostilités, le régime d'exception applicable, en matière de durée du travail, pendant la période de guerre a pris fin et l'horaire hebdomadaire de 40 heures est redevenu, conformément à la loi du 21 juin 1936 (actuellement article L. 212-1 du code du travail), le régime normal pour l'ensemble des entreprises visées par la réglementation considérée. Les établissements dans lesquels sont pratiqués des horaires supérieurs à cette norme doivent avoir recours aux heures supplémentaires, qui donnent lieu au paiement d'un salaire spécial, s'ajoutant à la rémunération de base comportant les majorations prévues par la loi (article L. 212-5 du code du travail).

— Cinquième texte depuis 1966, la loi du 2 janvier 1979 comporte :

- un abaissement à 50 heures de la durée maximale hebdomadaire, contre 52 heures depuis 1975;
- une réduction (par décret) à 46 heures (48 heures depuis 1975) de la durée maximale moyenne, calculée sur douze semaines consécutives, dans certaines régions ou certaines branches;
- la possibilité de répartir les 40 heures sur 4 jours ou 4 jours et demi ouvrables.

2° Les données statistiques récentes.

On constate, depuis le 1^{er} janvier 1976, une diminution des fortes durées du travail imputable pour partie aux mesures conventionnelles ou décisions unilatérales prévoyant une réduction de la durée du travail, et pour partie aux effets de la crise économique.

Il est possible de préciser que :

— du 1^{er} janvier 1976 au 1^{er} janvier 1979 le pourcentage d'ouvriers travaillant 48 heures par semaine ou plus est passé de 9,5 % à 2,2 % et le pourcentage d'employés travaillant 48 heures par semaine ou plus de 2,5 % à 0,8 %.

— du 1^{er} janvier 1976 au 1^{er} janvier 1977, la durée hebdomadaire moyenne de travail des ouvriers est passé de 42,3 heures à 41,9 heures. Cette réduction est essentiellement le fait des activités à forte durée du travail; en effet, pendant la même période, leur durée moyenne a baissé d'une heure de 44,2 à 43,2 heures tandis que les autres secteurs voyaient leur durée de travail augmenter. Du 1^{er} janvier 1977 au 1^{er} janvier 1978, la durée hebdomadaire moyenne de

travail des ouvriers est passée de 41,9 heures à 41,4 heures, en baisse de 0,5 heure. Cette réduction est essentiellement le fait des activités à forte durée du travail dont l'horaire moyen diminue de 0,8 heure.

— du 1^{er} janvier 1978 au 1^{er} janvier 1979, la durée hebdomadaire moyenne de travail des ouvriers est passée de 41,4 à 41,2 heures, en baisse de 0,2 heure. Cette réduction est plus importante, de l'ordre de 0,4 heure, pour les seules activités à forte durée hebdomadaire du travail.

3^o Avant d'aborder le problème de fond de la réduction de la durée légale hebdomadaire de travail, il convient de souligner que les *adaptations* pourraient être apportées à la *législation existante*.

— Ainsi du *régime des heures supplémentaires* qui s'accompagne d'un supplément de rémunération de 25 % entre 40 et 48 heures. 50 % au-delà ; du repos compensateur payé, égal à 20 % du temps de travail accompli au-delà de 42 heures depuis le 1^{er} juillet 1978.

L'article L. 212-7 du code du travail prévoit bien que l'inspecteur du travail peut « en cas de chômage interdire le recours aux heures supplémentaires en vue de permettre l'embauche de travailleurs sans emploi ».

Ce n'est pas une telle disposition, au demeurant très difficile à mettre en œuvre, qui permettra de renforcer réellement la réglementation et d'en contrôler l'application. Deux nécessités qui demeurent plus que jamais d'actualité et qui pourraient revêtir la forme d'une pénalisation financière ou d'un élargissement du repos compensateur.

— Ainsi du *régime des équivalences*, mis en place pour tenir compte du caractère intermittent du travail dans certaines professions (hôtellerie, commerce de détail, hôpitaux, restauration, etc...), qui ne paraît plus adapté aux conditions nouvelles d'emploi dans ces secteurs. Il devrait être supprimé.

4^o La « semaine de 35 heures » ? mythe ou réalité possible ?

Devant cette question, les différentes parties concernées adoptent des positions nuancées.

— *Les pouvoirs publics* encouragent les partenaires sociaux à la négociation, en se réservant d'en tirer les conséquences sur le plan législatif, avec comme principe directeur : ne pas porter atteinte à la compétitivité des entreprises.

A cet égard, le Ministre du travail a confié à M. Vié, conseiller-maître à la Cour des Comptes, la présidence d'un groupe de travail chargé d'examiner :

d'une part, la répartition souhaitable de la durée du travail et du temps de loisirs et ses conséquences sociales dans les dix prochaines années;

d'autre part, l'aménagement à plus court terme du temps de travail.

Le groupe de travail a rappelé les principes généraux qui doivent guider l'action en ce domaine :

— la diminution du temps de travail doit tenir compte des contraintes économiques qui impliquent :

- que toute évolution volontariste importante doit être conçue dans le cadre européen en tenant compte des contraintes économiques mondiales,

- que la compensation au niveau des salaires de toute diminution du temps de travail pourra être d'autant plus forte que l'augmentation prévue du pouvoir d'achat des salaires réels sera faible,

- que la diminution du temps de travail et ses modalités doivent être adaptées selon les secteurs économiques et les entreprises, suivant l'évolution de leurs gains de productivité et de leurs prix relatifs.

La diminution doit être accordée en priorité à certaines catégories de personnes en particulier les compensations accordées aux personnes exerçant une activité pénible (conditions de travail particulières, travail en continu, travail de nuit, travail dominical) devraient s'opérer plutôt par une diminution du temps de travail que par des avantages pécuniaires supplémentaires.

— la diminution du temps de travail devrait s'opérer prioritairement par une diminution des horaires journaliers en vue d'une meilleure adaptation de la vie de travail de l'adulte à la vie familiale et aux rythmes scolaires et de faciliter les politiques d'aménagement du temps dans les grandes agglomérations,

— l'organisation du temps de travail devrait faciliter la flexibilité des horaires, tout en permettant aux entreprises de faire face à certains à-coups de production et en protégeant les travailleurs de la pratique d'horaires trop élevés.

Par ailleurs, le groupe a proposé certains aménagements à court terme, notamment :

— les heures supplémentaires devraient être beaucoup moins nombreuses, mais d'utilisation plus souple pour les entreprises. Le groupe propose de maintenir le plafond de 50 heures de travail sur une semaine, mais de supprimer le plafond de 48 heures sur 12 semaines et de le remplacer par un système de quotas annuels d'heures supplémentaires.

Le système proposé, tout en facilitant la marche des entreprises en vue de répondre à des pointes de production, abaisserait en moyenne sur l'année la durée maximale hebdomadaire possible de 46,8 heures à 44 heures.

— la législation sociale concernant le travail à temps partiel devrait être modifiée dans le sens d'une plus grande facilité d'emploi des personnes voulant pratiquer cette forme de travail,

— la législation sur les horaires variables qui prévoit un décompte des heures dans le cadre hebdomadaire devrait être modifié par l'instauration d'un décompte mensuel, avec la possibilité de report d'heures, et l'introduction de la notion d'heures excédentaires.

Par ailleurs, figure parmi les six options du VIII^e Plan « la question de savoir dans quelles conditions des mesures progressives, préparées à l'avance, sélectives, négociées, visant à réduire les temps de travail de façon différenciée, pourraient avoir des effets positifs en termes de création d'emplois ».

— Quant aux *partenaires sociaux*, les négociations, en cours actuellement, ne paraissent pas progresser vers une réduction des divergences.

● Pour les syndicats ouvriers, les 35 heures sont considérées comme une étape vers laquelle il convient de se diriger progressivement et de manière différenciée selon les secteurs d'activités ; et ce, sans méconnaître la nécessité d'une harmonisation européenne. Cependant, certaines réformes doivent intervenir immédiatement : retour aux 40 heures maximum, récupération des heures supplémentaires.

● Le CNPF, après avoir fait des propositions de modification complète prenant pour référence une durée annuelle de travail, s'oriente vers un programme moins ambitieux avec maintien des limites de la semaine : réduction du contingent annuel des heures supplémentaires qui seraient décomptées mensuellement, réduction effective du temps de travail pour ceux qui effectuent des travaux pénibles ou de nuit...etc.

La complexité des conséquences économiques et sociales rend la négociation globale difficile et conduit à penser que le niveau le plus adéquat est sans doute l'entreprise.

Mais il convient, en tout état de cause, de poursuivre dans cette voie novatrice qui devrait à terme permettre de redéfinir les rapports de travail dans une certaine mesure contribuer à la solution du problème de l'emploi.

B — Le travail à temps partiel.

Au 1^{er} janvier 1979, 4 % des salariés travaillaient à temps partiel. Le profil moyen de ce travailleur est celui d'une personne ayant un emploi régulier (88 %), du sexe féminin (82 %), âgée de plus de 40 ans (63 %).

Il travaille dans le secteur tertiaire (2/3), moins de 30 heures (3/4) et son employeur dirige une entreprise petite ou moyenne.

Devant ce phénomène, forme d'aménagement du temps de travail, les pouvoirs publics ont demandé à M. Lucas, inspecteur général des affaires sociales, de les informer sur la réalité de ce mode de travail et de formuler des propositions sur son devenir.

Le rapport, publié, à la suite de ces travaux, rappelle que pour les employeurs, il s'agit de ne pas supporter des coûts supplémentaires ; et pour les salariés d'éviter le caractère précaire de ce type de travail.

Par ailleurs, il propose :

— d'adapter les dispositions légales et réglementaires qui ont été conçues pour une activité à temps plein : fixation dans un contrat individuel écrit des jours et heures de service ; dissociation et refonte des dispositions relatives au versement des cotisations de sécurité sociale ;

— de nuancer la portée des garanties offertes aux travailleurs à temps partiel, un minimum s'imposant à tout employeur.

Nous devons être ouverts au changement et modifier notre réglementation et nos habitudes de façon à multiplier les possibilités d'aménagement du temps de travail. Un nouveau style de travail, le « *partage des emplois* », fait actuellement l'objet d'un très vif intérêt dans un certain nombre de pays tels les Etats-Unis. Que faut-il penser ?

Qu'est-ce que le partage des emplois ? Une conception différente du travail à temps partiel à maints égards.

Il vise à réorganiser des activités demandant des qualifications supérieures et offrant la possibilité de faire carrière, qui ne se prêtent ni à une réduction d'horaire, ni à un fractionnement entre deux personnes travaillant à temps partiel.

Par ailleurs, il suppose une collaboration et des contacts étroits entre les intéressés.

Les équipes de travailleurs, en cas de partage de poste, sont constituées par des personnes ayant des qualifications analogues ou complémentaires. Le temps de travail, la tâche, la rémunération et les avantages sociaux sont répartis compte tenu de la nature du travail

effectué, des besoins des salariés, tout en recherchant à utiliser le meilleur parti possible des qualifications et de l'expérience.

Formule expérimentale, elle permet plus de souplesse dans l'établissement des horaires de travail, une meilleure continuité du rendement professionnel, une plus grande énergie au travail ainsi qu'une option pour les travailleurs âgés : on propose, à titre d'« apprentissage » d'un nouveau type, de faire travailler un jeune avec un travailleur plus âgé.

Nouvelle façon de travailler, ce système mériterait de faire l'objet d'études et d'expérimentation chez nous, à un moment où le travail à temps partiel inspire un intérêt croissant (vie familiale véritable, formation...), où il n'y a pas assez d'emploi; où enfin, les travailleurs âgés ont besoin d'une période de transition entre la vie active et la vie professionnelle.

Aux termes de ce rapport, nous souhaitons avoir sensibilisé chacun à la nécessité de l'innovation, que nous impose la conjoncture présente, en matière d'emploi. 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 œuvre de nouvelles formules de travail créatrices d'emploi doit être l'un des objectifs prioritaires d'une société condamnée à s'adapter sous peine de regresser.

EXAMEN en COMMISSION

Réunie le mardi 6 novembre 1979, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des finances a examiné le budget du Ministère du travail et de la participation pour 1980 ainsi que les crédits inscrits au titre de la Section commune travail-santé.

Le rapporteur spécial a indiqué que la structure de ce budget ne présentait aucune modification par rapport à l'année dernière.

Les crédits prévus à la section commune aux ministères du travail et de la santé pour 1980 s'élèveront à 866,3 millions de francs, contre 777,4 millions de francs en 1979, soit une augmentation de 11,4 %, plus faible que celle enregistrée entre 1979 et 1978 (+ 18,5 %) et celle que connaîtra l'ensemble des dépenses publiques en 1980 (+ 14,3 %).

Les crédits du ministère du travail et de la participation s'élèveront à 15,47 milliards de francs contre 9,67 milliards de francs en 1979, soit une augmentation sans précédent de 60 %.

Ce budget est principalement un budget d'interventions. Les crédits du titre IV représentent en effet 13,86 milliards de francs sur un total de 15,47 milliards de francs, soit 89,5 % de l'ensemble.

L'aide aux travailleurs privés d'emploi augmente de 4,291 milliards de francs. Cette progression de la dotation du fonds national de chômage (+ 86,5 %), dont les crédits atteindront 9,205 milliards de francs en 1980, est imputable essentiellement à la mise en place du nouveau régime d'indemnisation du chômage. La subvention de l'Etat à l'UNEDIC s'élèvera au total à 8,92 milliards de francs.

Le financement de la deuxième convention sociale pour la sidéurgie s'élève à 510 millions de francs.

Le second secteur important de ce budget concerne les moyens des services mis à la disposition du ministre.

On constate, en effet, un renforcement — considérable — des effectifs des services extérieurs du travail, avec la création de 1 499 emplois (contre 499 en 1979).

Enfin, un troisième groupe de mesures rassemble les crédits relatifs aux travailleurs migrants.

Ces crédits atteindront en 1980 le montant de 296,17 millions de francs, soit une progression de 7,8 % par rapport à 1979 (274,58 millions de francs).

Le rapporteur spécial a estimé que l'effort budgétaire exceptionnel consenti en 1980 répondait à la sensible détérioration de la situation de l'emploi. Rappelant le coût du système de protection contre le chômage, 35 milliards de francs en 1980, soit 1,5 % du PNB, il a indiqué que les crédits destinés au troisième pacte national pour l'emploi s'élèveraient à 3,5 milliards de francs.

Puis, il a exposé les grandes lignes de la réforme de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE). Enfin, il a fait part à la commission de son inquiétude devant la poursuite de l'immigration clandestine.

M. Cluzel a rappelé l'intérêt des pactes pour l'emploi qui permettent une meilleure transition entre l'école et la vie professionnelle.

M. Fourcade a interrogé le rapporteur spécial sur l'effort consenti en faveur de la formation professionnelle pour adultes, compte tenu de l'importance des crédits engagés pour l'indemnisation du chômage.

M. Allies a souhaité une meilleure répartition du temps de travail en réponse au développement du chômage.

M. Blin, rapporteur général, a demandé une meilleure coordination entre la formation professionnelle et l'enseignement technique. Il a noté la grande rigidité des structures mises en place dans le cadre de la réforme de l'agence nationale pour l'emploi. Enfin, il a insisté sur la nécessité d'une meilleure répartition du temps de travail.

M. Edouard Bonnefous, président, a fait part des craintes que lui inspiraient les réformes envisagées de l'agence nationale pour l'emploi. Rappelant l'importance du pourcentage actuel des travailleurs étrangers dans notre pays, il a exprimé son inquiétude des conséquences de l'arrivée massive de nouveaux immigrés, notamment sur le développement du travail clandestin. Enfin, il a estimé que les conditions d'application de l'aide au retour des immigrés n'étaient pas satisfaisantes.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial aux différents intervenants, **vostra Commission des Finances dans sa majorité, vous propose d'adopter les crédits du travail.**

ANNEXES

Annexe 1. — Evolution du marché du travail (1975 - septembre 1979).

Annexe 2. — Tableau comparatif des principales caractéristiques des trois pactes pour l'emploi.

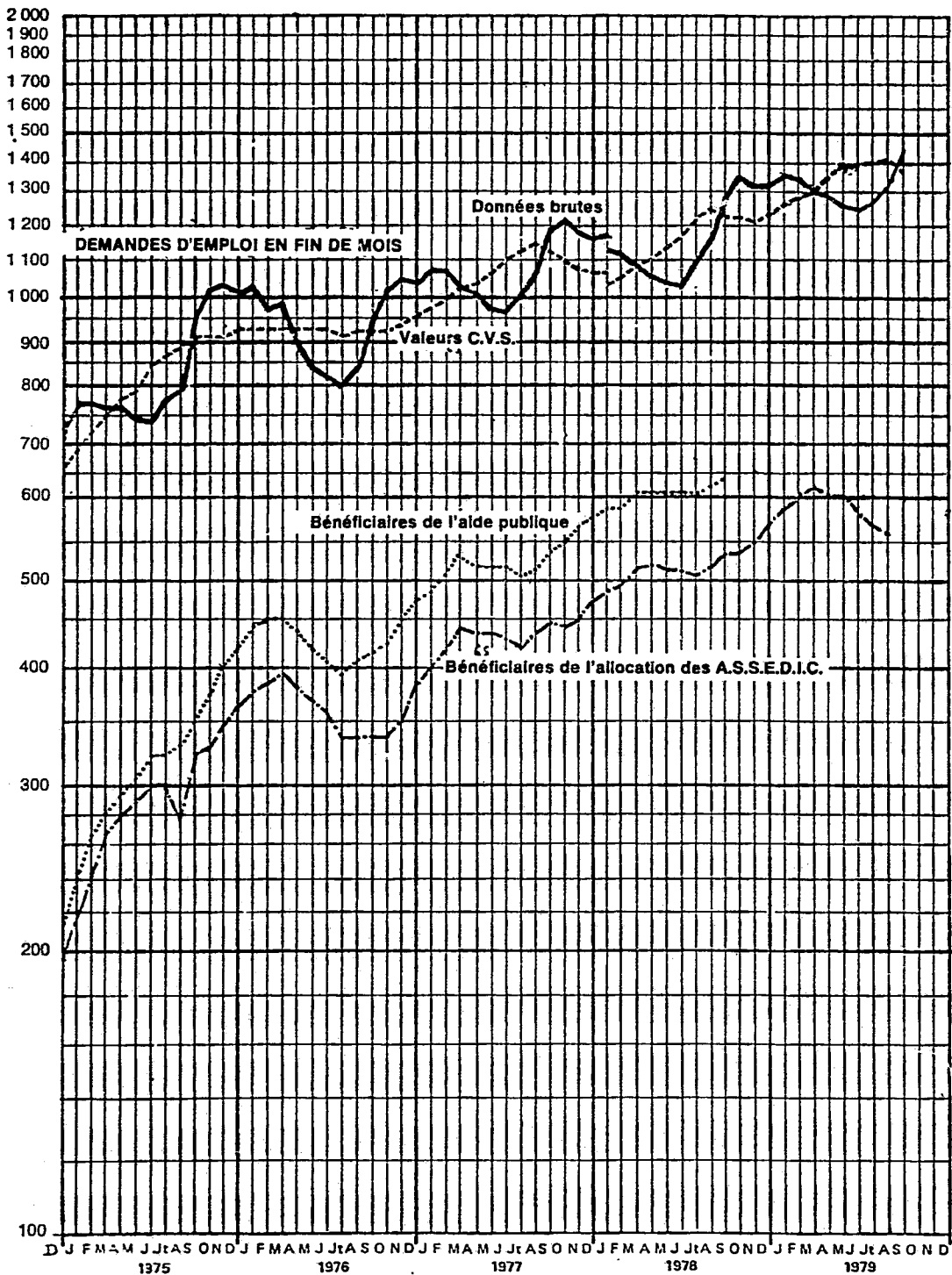
Annexe 3. — Evolution depuis 1967 de la durée hebdomadaire moyenne du travail.

ANNEXE I

Unité : millier

EVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Ordonnées logarithmiques



ANNEXE II

Tableau comparatif des principales caractéristiques des trois pactes pour l'emploi

	PACTE 1	PACTE 2	PACTE 3
<i>Financement des mesures jeunes</i>	Quota de 0,2 % de la participation au financement de la formation professionnelle continue. Les employeurs en disposent librement, dans la limite de 2 500 F par stagiaire pour un stage en entreprise.	— La participation est portée à 1,1 %. — Quota de 0,2 % est versé directement au Trésor. — Les entreprises peuvent imputer les 20 % du SMIC correspondant à la rémunération des stagiaires pratiques ainsi que 1 650 F par stagiaire, dans la limite de 0,1 %.	Pas de modification. Pas de modification. 1 800 F par stagiaire.
<i>Apprentissage</i>	Prise en charge par l'Etat de 100 % de la part patronale de sécurité sociale pendant 2 mois.	100 % pendant un an.	Inchangé (pour les entreprises hors champ d'application de la loi du 3 janvier 1979).
<i>Stages de formation</i>	8 mois	6 mois.	Maintien des stages de six mois.

Exonérations des charges sociales

	PACTE 1	PACTE 2	PACTE 3
Période d'application	2 ^e semestre 1977	1/7/78 au 31/12/79	1/7/79 au 31/12/81
Importance et durée de la prise en charge	100 % pendant 1 à 12 mois	50 % pendant 12 mois	inchangé
Champ d'application	Secteur privé	entreprise de moins de 500 salariés	suppression de la condition de taille de l'entreprise
Bénéficiaires	Jeunes de moins de 25 ans ayant depuis moins d'un an...	Jeunes de 18 à 26 ans ayant depuis moins d'un an... Femmes depuis moins de 2 ans...	— Jeunes de moins de 26 ans ayant depuis moins d'un an... — Femmes depuis moins de 10 ans...
Condition de durée d'emploi	6 mois	6 mois	6 mois
Condition d'effectifs	Maintien du niveau moyen des effectifs de l'établissement et absence de licenciement économique	Accroissement des effectifs de l'entreprise	Accroissement des effectifs de l'établissement
• Nombre de bénéficiaires	230 000	195 000	135 000
• Coût unitaire	5 000 F	4 000 F à 5 000 F	5 000 F
• Coût total	1,2 milliards F	915 millions F	675 millions F

Stages pratiques en entreprise

	PACTE 1	PACTE 2	PACTE 3
Durée du stage	6,7 ou 8 mois devant débiter avant le 31 janvier 1978.	4 mois devant débiter entre le 1 ^{er} octobre et le 31 décembre des années 1978 et 1979 et devant se terminer les 30 avril 1979 et 1980.	4 mois devant débiter entre le 1 ^{er} septembre et le 31 décembre 1979, 1980 et 1981 et se terminer avant les 30 avril 1980, 1981 et 1982.
Formation	200 heures.	120 heures.	inchangé.
Nature	Toute activité professionnelle.	Activités à caractères manuel.	Toute activité professionnelle.
Bénéficiaires	Jeunes sans emploi de 16 à 25 ans.	Jeunes sans emploi de 18 à 26 ans. Certaines catégories de femmes, sans condition d'âge.	Même bénéficiaires plus les jeunes de 16 à 18 ans ayant achevé un cycle complet de l'enseignement technologique.
Entreprises	Toute entreprise sauf entreprises publiques et entreprises de travail temporaire.	Toute entreprise sauf entreprise de travail temporaire.	Même champ d'application que par les prises en charge de cotisations sociales.
Rémunération	16 à 18 ans : 410 F par mois 13 à 25 ans : 90 % du SMIC payée par l'AFPA aux stagiaires.	90 % du SMIC payés directement par l'entreprise aux stagiaires. Au-delà de 40 heures par semaine compensation en temps de repos dans le mois civil.	Pas de changement.
Immatriculation	A la charge de la Direction Départementale du Travail et de l'Emploi.	A la charge de l'entreprise qui accueille le stagiaire.	inchangé.
Dispositions financières			
— Aides de l'Etat	Prise en charge intégrale par l'Etat de l'indemnité de stage versée au stagiaire soit : — 410 F pour les 16-18 ans. — 90 % du SMIC pour les 18-25 ans.	Prise en charge par l'Etat d'une part de l'indemnité de stage égale à 70 % du SMIC. Les 20 % restant à la charge de l'entreprise, cette aide intervient en 2 versements : — 50 % en début de stage — 50 % en fin de stage.	Pas de changement.
— Imputation	Sur la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue (0,2 % réservé à la formation des jeunes). — dépenses correspondantes à la prise en charge de la formation des stagiaires dans la limite de 2.500 F par stagiaires.	Sur la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue (dans la limite de 0,1 %). — des dépenses correspondantes à la prise en charge de la formation des stagiaires dans la limite de 1.650 F par stagiaire.	Dans la limite de 1.800 F par stagiaire.

		— de la part de l'indemnité de stage qui incombe à l'entreprise soit 20 % du SMIC.	
Nombre de bénéficiaires	145.679	20.000	120.000 chaque année.

Contrat emploi-formation (C.E.F.)

	PACTE II	PACTE III	C.E.F. ARTISANAL
Bénéficiaires	<p>— Jeunes sans emploi de 17 (ou 16) ans à 26 ans.</p> <p>— Femmes sans emploi sans condition d'âge.</p> <ul style="list-style-type: none"> • veuves • divorcées • séparées judiciairement • chefs de famille célibataires • bénéficiaires de l'allocation de parent isolé. 	Pas de changement, „	<p>Jeunes de 20 à 26 ans (ou 18 ans pour ceux qui ont achevé le second cycle des lycées).</p> <p>Femmes : sans changement.</p>
	<p>— Femme cherchant une réinsertion professionnelle au moins deux ans et au plus cinq ans après une naissance ou une adoption. L'inscription à l'ANPE n'est pas obligatoire.</p>		
Employeurs	<p>Entreprises industrielles commerciales, artisanales et agricoles. Les entreprises et organismes dont les documents budgétaires ou financiers sont soumis à l'approbation d'une autorité administrative et les entreprises de travail temporaire ne peuvent conclure de contrat.</p>	<p>Employeurs soumis aux dispositions de l'article L. 351-3 du Code du travail à l'exception des entreprises de travail temporaire, des employeurs visés à l'article L. 351-16 du même code, des entreprises publiques gérant un service public, des organismes dont les documents budgétaires ou financiers sont soumis à l'approbation d'une autorité administrative des associations financées à plus de 50 % sur fonds publics et à l'exception des employeurs des salariés définis aux articles L. 771-1, L. 772-1 et L. 773-1 du Code du Travail.</p>	<p>Employeurs inscrits au répertoire des métiers ou au registre des entreprises dans les départements du BAS-RHIN, du HAUT-RHIN et de la MOSELLE.</p>

PACTE III

Mesures nouvelles

	Prime d'incitation à l'embauche du 1 ^{er} salarié dans les entreprises artisanales	Prime d'incitation à l'embauche des travailleurs âgés d'au moins 45 ans.	Atténuation du seuil de 10 salariés	Compensation des salaires des apprentis.
Ouvrants droits	Tout salarié, à l'exception des ascendants ou conjoint de l'employeur et des apprentis.	Demandeurs d'emploi âgés d'au moins 45 ans privés d'emploi depuis plus d'un an	Embauche du 10 ^{ème} salarié en 1979 ou en 1980	Apprentis
Employeurs concernés	Employeurs inscrits au répertoire des métiers ou au registre des entreprises dans les départements du Haut Rhin, du Bas Rhin et de la Moselle.	Employeurs relevant du champ UNEDIC à l'exception des entreprises de travail temporaire et des entreprises du secteur public.	Toute entreprise existante	Maîtres d'apprentissage n'ayant pas la possibilité d'imputer la partie réglementaire du salaire de leurs apprentis sur la taxe d'apprentissage.
Contenu de la mesure	Prime de 5.000 Frs versée en 2 fois	Prime de 8.000 Frs versée en 2 fois	Abattement à la base sur le montant des salaires retenu pour le calcul des participations formation professionnelle, construction, transport. Cet abattement, pratiqué pendant 3 ans est fixé par l'employeur à :	Compensation forfaitaire des salaires versés aux apprentis pendant le temps passée en C.F.A. Financement assuré par une fraction de la taxe d'apprentissage versée obligatoirement à un fonds national géré par les représentants des employeurs.
Condition	— Maintien du salarié dans son emploi pendant au moins 12 mois Demande au DDTE dans les 2 mois de l'embauche.	— Contrat à durée indéterminée — Maintien du salarié dans son emploi pendant au moins 12 mois — Demande au DDTE dans les 2 mois de l'embauche.	— 360.000 F la 1 ^{ère} année 240.000 F la 2 ^{ème} année. 120.000 F la 3 ^{ème} année.	

ANNEXE III

EVOLUTION DEPUIS 1967 DE LA DUREE HEBDOMADAIRE MOYENNE DU TRAVAIL

