

N° 131

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 décembre 1981.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission spéciale (1) chargée d'examiner le projet de loi d'orientation, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social.

Par M. François O. COLLET,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Octave Bajeux, Jean Béranger, Jacques Bialski, Charles Bonifay, Raymond Bourguine, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Michel Charasse, Michel Chauty, Jean Chérioux, François O. Collet, Etienne Dailly, Gérard Ehlers, André Fosset, Jacques Genton, Jean-Marie Girault, Mme Cécile Goldet, MM. Roger Lise, Pierre Louvot, Marcel Lucotte, André Rabineau, Marcel Rudloff, Franck Sérusclat, Hector Viron.

Bureau de la Commission : président : M. Jean-Pierre Cantegrit ; vice-présidents : MM. Jacques Genton, Louis Boyer, N. ; rapporteur : M. François O. Collet ; secrétaire : N.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 577, 593 et in-8° 74.

Sénat : 115 (1981-1982).

Politique économique et sociale. — Assurance vieillesse : généralités - Chèque-vacances - Collectivités locales - Conditions de travail - Congés et vacances - Constitution - Contrats de solidarité - Contrats de travail - Cotisations sociales - Cumuls - Durée du travail - Emploi et activité - Fonctionnaires et agents publics - Formation professionnelle - Jeunes - Pensions de retraite civiles et militaires - Ordonnances - Retraite (âge de la) - Salariés - Travail à temps partiel - Travail temporaire.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	7
CHAPITRE PREMIER. — L'environnement du projet	9
I. — Constitutionnalité et opportunité	9
A. — La Commission spéciale ne remet pas en cause la constitutionnalité de la procédure utilisée par le Gouvernement... ..	9
1. Des décrets-lois aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution de 1958	9
2. La pratique des ordonnances depuis 1958	10
B. — ... elle en conteste en revanche fondamentalement l'opportunité dans les circonstances actuelles	12
1. Des justifications peu convaincantes	12
2. Des incidences fâcheuses	13
II. — Un texte qui s'insère dans un mouvement continu de progrès social ..	15
A. — Conditions de travail et relations dans l'entreprise	16
1. Un idéal porteur de changements	16
a) Education et formation permanente	16
b) Revalorisation du travail manuel et amélioration des conditions de travail	16
— Réduction de la durée légale du travail	17
— Développement de la sécurité des travailleurs	17
c) Participation des salariés	17
d) Concertation syndicale et politique contractuelle	18
e) Une plus grande protection des droits des travailleurs	18
2. Une politique d'accompagnement de la vie économique	19
a) Le maintien du pouvoir d'achat	19
b) Une politique de l'emploi active	20
B. — Protection sociale	21
1. Les progrès de la protection sociale	21
2. Des efforts particulièrement sensibles	22
a) En matière de santé	22
b) Les personnes âgées	22
— La protection sociale	23
— Le niveau des ressources	24
c) Familles et handicapés	25
CHAPITRE II. — Le contenu du projet	27
I. — La réduction de la durée du travail	27
A. — Une réduction engagée depuis plusieurs années	27
1. Une réduction « spontanée »	27
2. Les organisations « invitées à négocier » : l'échec	28
3. Les organisations « incitées à conclure » : le protocole d'accord du 17 juillet 1981	28
a) Les mesures adoptées au niveau national interprofessionnel.	28
b) La poursuite des négociations au niveau des branches	29

	Pages
B. — Les objectifs assignés par le projet de loi	29
1. La réduction de la durée hebdomadaire du travail : des objectifs précis mais un calendrier incertain	29
a) Les indications fournies par les partenaires sociaux	29
b) Les indications fournies par le Plan intérimaire	30
c) Une référence obsolète à la durée hebdomadaire du travail.	30
d) Réduction du travail et création d'emplois : des résultats incertains	31
2. L'allongement de la période des congés payés	31
a) La durée de base	31
b) Les majorations existantes	32
c) La généralisation de la cinquième semaine	32
3. La réduction de la durée du travail pour les activités pénibles et l'aménagement des conditions de travail	33
a) Les précédents	33
b) Les objectifs du projet de loi	33
c) Les observations de la Commission	33
4. L'institution de chèques-vacances	36
II. — <i>La réduction des formules d'emploi dites « précaires »</i>	38
A. — Le travail à temps partiel	38
1. Le travail à temps partiel dans le secteur privé : la loi du 28 janvier 1981	38
a) Une formule d'emploi limitée	38
b) Les éléments positifs apportés par la loi du 28 janvier 1981	40
c) Les objectifs visés par le projet de loi d'habilitation	40
2. Le travail à temps partiel dans la Fonction publique	41
B. — Le travail temporaire et le contrat à durée déterminée : un développement considérable, des abus certains mais un élément de souplesse indispensable pour les entreprises	42
1. Le développement de ces formules	42
a) Le travail temporaire	42
b) Les contrats à durée déterminée	43
2. Les raisons d'un tel développement	44
a) Le besoin de souplesse exprimé par les entreprises	44
b) Les règles contraignantes du contrat de travail à durée indéterminée	44
c) Les dispositions du projet de loi : vers un monopole du placement pour l'emploi intérimaire ?	45
III. — <i>Les contrats de solidarité : vers une accélération du partage du travail mais des modalités qui restent floues</i>	46
A. — Une naissance laborieuse	46
B. — Les contrats de solidarité proposés aux entreprises	47
1. Les principes	47
2. Les modalités des contrats de solidarité	47
a) L'aide à la réduction de la durée du travail	47
b) La préretraite démission à partir de 55 ans	48
c) La préretraite progressive après 55 ans	48
d) L'aide à l'embauche de certaines catégories de chômeurs ..	48
3. Les modalités qui relèvent du projet de loi d'habilitation: ...	49
4. Les modalités des contrats de solidarité hors projet	49

	Pages
C. — Les contrats de solidarité proposés aux collectivités locales	50
1. Un « existentialisme » juridique ?	50
2. La réduction de la durée du travail pour les agents des collectivités locales : les fondements juridiques	51
3. La cessation anticipée d'activité des agents des collectivités locales	52
a) Le principe	52
b) Les modalités de financement ?	52
c) Les hypothèses envisageables	53
IV. — <i>L'abaissement de l'âge du droit à la retraite à taux plein</i>	55
A. — La législation actuelle	56
1. Les avantages servis par les régimes de retraite	56
a) Le droit commun	56
b) Les mesures d'anticipation	57
2. La garantie de ressources	58
a) La garantie de ressources licenciement	58
b) La garantie de ressources démission	59
c) Le montant de la garantie de ressources	59
B. — Les intentions gouvernementales	59
1. Les hypothèses démographiques	60
a) A Législation inchangée	60
b) L'impact de la réforme gouvernementale	61
2. Les traits principaux de la nouvelle législation	61
a) La retraite de base	62
b) La retraite complémentaire	62
C. — L'abaissement de l'âge de la retraite dans la fonction publique : un texte ambigu	63
1. La situation actuelle	64
2. Les intentions gouvernementales	64
D. — Un pari financièrement périlleux et socialement douteux	66
1. Une menace financière pour les régimes	66
2. Des conséquences sociales douteuses	68
V. — <i>La limitation de la possibilité de cumul entre une pension de retraite et un revenu d'activité</i>	69
A. — La situation actuelle	69
1. En droit : la réglementation	69
a) Le secteur public	69
b) Le secteur privé	70
2. L'ampleur du phénomène	71
B. — La réforme envisagée	73
1. La portée des limitations aux possibilités de cumul	73
2. Les cas particuliers (militaires et magistrats)	74
VI. — <i>La formation professionnelle et l'insertion sociale des jeunes de 16 à 18 ans</i>	77
A. — Le système éducatif et la formation des jeunes	78
1. La crise des systèmes éducatifs	78
2. Les sorties prématurées et la situation de l'emploi des jeunes diplômés	78
B. — L'étendue des mesures à prendre	80
1. L'échec de l'orientation	80
2. Les pesanteurs de l'appareil de formation	81

	Page
CHAPITRE III. — Le contexte économique et financier	85
I. — La réduction du temps de travail : ambitions et limites	85
A. — Une hypothèse optimiste : réduction d'une heure par an de la durée hebdomadaire, réitérée pendant cinq ans, sans réduction des capacités de production et sans compensation salariale	85
1. Une simulation	85
2. Interprétation des résultats	85
B. — Une hypothèse réaliste : un partage du travail avec compensation salariale	87
1. Une approche théorique	87
a) Le risque de baisse de la production	87
b) Les incertitudes sur l'évolution de la productivité	87
c) La compensation salariale	88
d) L'évolution des investissements	88
2. Une illustration macro-économique	89
a) Variante : perte de capacité de production	89
b) Variante : compensation salariale	89
C. — Des conclusions très nuancées	90
1. Les contraintes du marché du travail	90
2. La revalorisation des bas salaires	91
3. Les paradoxes de la productivité	91
a) A court terme	91
b) A moyen et long terme	92
4. Le comportement réel des entreprises	93
II. — Le financement	95
A. — Un postulat discutable	95
1. Un bouclage financier présenté comme évident	95
2. Des problèmes pourtant complexes	96
3. De nombreux facteurs d'incertitude	96
a) La non-concordance des économies d'indemnisation du chômage et des augmentations des charges de retraite	96
b) Difficulté d'évaluation des conséquences financières de l'abaissement effectif de l'âge de la retraite	98
c) Pour des raisons économiques, l'impact sur l'emploi de la réduction de la durée du travail est également d'une appréciation délicate .	103
B. — Des risques pour l'économie	105
1. Une relance aléatoire	105
a) Une économie ouverte, dépendante et vulnérable	105
b) Des effets incertains et en partie différés	106
2. Un contexte défavorable	108
a) L'augmentation du besoin de financement des administrations publiques	108
b) L'alourdissement des prélèvements obligatoires	108
c) Des dépenses nouvelles à la charge des entreprises et des collectivités locales	110
C. — Des contraintes irréductibles	113
1. Les contraintes démographiques	113
2. Les limites de nos ressources et de notre environnement	114

	Pages
Conclusion	117
Question préalable	119
Travaux de la Commission	121
I. — Auditions	121
1. Liste des auditions	121
2. M. Pierre Mauroy, Premier ministre	122
3. M. Jean Neidinger, vice-président, accompagné de M. J. Molinier, représentant le C.N.P.F.	126
4. M. Brunet, vice-président, délégué de la C.G.P.M.E.	127
5. M. Paul Hecquet, directeur général de l'A.R.R.C.O.	129
6. M. Jean Gruat, secrétaire général-adjoint de la C.F.T.C.	131
7. M. Boursier, président, M. Mouzin, directeur, et Mme Grounin, chef de service de l'A.G.I.R.C.	132
8. Mme Questiaux, ministre de la Solidarité nationale, et M. Auroux, ministre du Travail	133
9. Mme Hoffman, représentant la C.G.T.-F.O.	136
10. Mme Séuws, président, et M. Pavard, directeur, de la C.N.A.V.T.S.	139
11. MM. Menin, secrétaire général, et Jarlegan, délégué national, de la C.G.C.	141
12. MM. Leroy et Laidet, représentant la C.G.T.	143
13. M. Béranger, représentant l'U.N.E.D.I.C.	145
14. MM. Chaperon, président, Baule et Henry, vice-présidents, Lemoine, conseiller technique de l'Union nationale de coordination des asso- ciations militaires	146
— Annexe : Exemplaire de la lettre adressée à la C.F.D.T.	148
II. — Examen du rapport	149
Tableau comparatif	157

N.B. — La Commission spéciale a constitué son Bureau le samedi 12 décembre 1981. Elle a élu M. Jean-Pierre Cantagrit, président et M. François O. Collet, rapporteur. Ont été également désignés comme vice-présidents : MM. Jacques Genton et Louis Boyer, un poste de vice-président restant vacant. Le poste de secrétaire est de même resté vacant.

MESDAMES, MESSIEURS,

Par le présent projet de loi d'habilitation, le Gouvernement sollicite du Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances une série de mesures d'ordre social qui relèvent normalement du domaine de la loi. C'est donc à une délégation de son pouvoir législatif au profit de l'Exécutif qu'il est demandé au Parlement de consentir.

Depuis 1958, la possibilité de telles délégations est expressément prévue par la Commission (art. 38). Mais il est évident que dans l'esprit de celle-ci, la procédure des ordonnances ne peut se concevoir que de façon exceptionnelle, lorsque des circonstances particulières l'exigent. Une utilisation trop systématique de ce mécanisme conduirait à un abaissement du Parlement de nature à remettre en cause le fonctionnement démocratique des institutions.

Votre Commission spéciale ne conteste nullement le principe même des lois d'habilitation. Elle reconnaît également qu'en la forme, le présent projet de loi respecte les prescriptions de l'article 38 de la Constitution. C'est du point de vue de l'opportunité qu'elle désapprouve ce texte. Selon elle, ni le contexte international, ni la crise économique et sociale qui n'est d'ailleurs pas un phénomène propre à notre pays, ne justifiait le recours aux pouvoirs spéciaux.

Votre Commission estime regrettable que le Parlement soit aujourd'hui amené à se dépouiller de ses compétences en un domaine qui, ayant trait au droit du travail et à la protection sociale, intéresse fondamentalement la vie quotidienne de nos concitoyens. La complexité des législations qu'il s'agit de modifier parfois, il est vrai, à titre temporaire, rend particulièrement regrettable de se priver du travail du Parlement dont de nombreux exemples récents ont confirmé l'utilité et même la nécessité.

CHAPITRE PREMIER

L'ENVIRONNEMENT DU PROJET DE LOI D'HABILITATION

I. — CONSTITUTIONNALITÉ ET OPPORTUNITÉ DU PROJET

A. — La Commission spéciale ne remet pas en cause la constitutionnalité de la procédure utilisée par le Gouvernement...

1. DES DÉCRETS-LOIS AUX ORDONNANCES DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION DE 1958

La constitutionnalité des décrets-lois était une question fort controversée sous les troisième et quatrième Républiques. La Constitution de 1875 n'envisageait pas l'éventualité d'un recours à la procédure des lois de pleins pouvoirs, tandis que celle de 1946, en son article 13, la prohibait formellement. (Cet article disposait : « L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit ».)

La procédure n'en fut pas moins fréquemment utilisée. Etaient alors mises en avant des raisons tirées des nécessités de l'action gouvernementale dont la cohérence risquait de se trouver compromise du fait de l'instabilité politique. Tenant compte de ces nécessités, les constituants de 1958 ont consacré institutionnellement, à l'article 38 de la Constitution, la possibilité de recourir aux pleins pouvoirs, sous la forme de lois d'habilitation autorisant le Gouvernement à intervenir par ordonnances dans le domaine du législateur.

Les ordonnances ont été conçues, dans l'esprit des rédacteurs de la Constitution, comme devant permettre aux pouvoirs publics de faire face à des situations graves imposant des solutions d'urgence que le Parlement ne serait pas en mesure d'aborder efficacement. Ce souci de conférer un caractère exceptionnel à cette procédure apparaît à la lecture des travaux du comité consultatif constitutionnel. En témoignent également les nombreuses précautions prises à l'article 38 de la Constitution pour enserrer dans des limites précises les possibilités de délégation du pouvoir législatif.

Tout d'abord les pouvoirs spéciaux ne sont accordés qu'au seul Gouvernement en exercice au moment du vote de la loi d'habilitation. Le changement de l'équipe gouvernementale rendrait par conséquent caduque cette dernière.

Ensuite, l'habilitation est temporaire, la loi fixant impérativement la durée pendant laquelle le Gouvernement est autorisé à légiférer par ordonnances.

Enfin et surtout, la loi détermine le champ d'intervention du Gouvernement : les ordonnances doivent concerner des mesures qui s'inscrivent dans le cadre de « l'exécution de son programme ». Dans sa décision du 12 janvier 1977 (1), le Conseil constitutionnel a estimé que cette expression devait être entendue « comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre ». Il ressort clairement de cette décision que la préoccupation majeure du Conseil constitutionnel a été de sauvegarder, autant que faire se peut, les prérogatives des Assemblées.

Mais une fois l'habilitation accordée, le Parlement se voit privé de toute possibilité d'intervention dans le domaine de la délégation consentie. L'article 41 de la Constitution permet en effet au Gouvernement d'opposer l'irrecevabilité à toute initiative parlementaire — proposition de loi ou amendement — qui s'avérerait contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38.

2. LA PRATIQUE DES ORDONNANCES DEPUIS 1958

Depuis 1958, les précédents Gouvernements n'ont fait qu'une utilisation modérée de la procédure d'habilitation. Quinze lois ont été adoptées en vingt-trois ans, donnant lieu à 91 ordonnances.

Dans la quasi-totalité des cas, la délégation a été demandée soit pour résoudre des problèmes liés à la décolonisation, soit pour assurer la transposition en droit français de décisions prises au niveau européen. Parmi les quinze lois adoptées selon la procédure prévue à l'article 38 de la Constitution :

— deux ont permis au Gouvernement de prendre certaines mesures rendues nécessaires par les événements d'Algérie ;

(1) Décision relative à la loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la Chambre des députés du territoire français des Afars et des Issas.

— six ont concerné l'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, la collectivité territoriale de Mayotte, le territoire des Afars et des Issas, les Nouvelles-Hébrides) ;

— cinq ont eu pour objet l'application de normes communautaires (relatives notamment à la politique agricole commune et au principe de la liberté d'établissement et des prestations de service) ;

— deux lois seulement ont entraîné un transfert de compétences de portée plus générale. L'une, en 1960, a eu pour but d'autoriser le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre les fléaux sociaux, tandis que l'autre, adoptée en 1967, au début d'une nouvelle législature, a permis au Gouvernement de bénéficier d'une large délégation en matière économique et sociale. Trente-six ordonnances ont été prises en application de cette loi (n° 67-482 du 22 juin 1967) en des matières aussi importantes que la participation des salariés aux fruits de l'expansion ou l'adaptation des structures des régimes et institutions de sécurité sociale.

Mais le Gouvernement n'a pas toujours utilisé les pouvoirs spéciaux qui lui ont été consentis, plusieurs lois d'habilitation n'ayant été suivies d'aucune ordonnance.

La plupart des ordonnances, prises au titre de l'article 38, n'ont pas été soumises à ratification. Certes, comme la Constitution lui en fait l'obligation, le Gouvernement a déposé sur le bureau du Parlement les projets de loi de ratification nécessaires. (A défaut d'un tel dépôt avant la date fixée par chaque loi d'habilitation, les ordonnances seraient devenues caduques.) Mais, sauf dans un nombre limité des cas dont l'un concerne la ratification de quatre ordonnances relatives à la sécurité sociale prises en application de la loi du 22 juin 1967, ces projets n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour des Assemblées. Cette pratique prive le Parlement de la possibilité de contrôler le contenu des ordonnances en utilisant le cas échéant son droit d'amendement. Il est vrai que les ordonnances, tant qu'elles n'ont pas été ratifiées, demeurent des actes administratifs, soumises par conséquent au contrôle du Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir. Mais s'agissant de textes comportant des choix politiques, le contrôle parlementaire est bien préférable au contrôle juridictionnel, au demeurant fort limité en l'espèce.

La Commission attire l'attention sur un point précis du présent projet de loi. S'agissant des contrats de solidarité, des ressources devront être dégagées pour financer les charges qu'ils entraîneront pour l'Etat. (Exonération de cotisations sociales incombant normalement aux employeurs.) A cet égard, il convient de s'interroger, comme l'a fait le Conseil d'Etat, sur la constitutionnalité du projet, en tant qu'il n'assortit ces charges nouvelles d'aucune ressource ou évaluation correspondante, lesquelles devraient normalement trouver leur place dans une loi de finances.

B. — ..., elle en conteste en revanche fondamentalement l'opportunité dans les circonstances actuelles.

1. DES JUSTIFICATIONS PEU CONVAINCANTES

La loi qui est la plus proche par son contenu du présent texte est incontestablement la loi du 22 juin 1967 qui a attribué compétence au Gouvernement pour prendre des ordonnances en matière économique et sociale. Mais cette loi s'inscrivait dans un contexte foncièrement différent du contexte actuel. Les élections législatives de 1967 n'avaient donné au Parlement qu'une majorité extrêmement limitée et fragile et le Gouvernement mettait en avant la nécessité d'adapter notre droit économique et social en fonction de l'échéance du 1^{er} juillet 1968. C'est à cette date en effet que devaient disparaître les dernières barrières douanières entre les Etats membres du Marché commun, et il convenait auparavant d'assurer la mise en œuvre d'un ensemble de mesures permettant à notre pays de faire face à cette situation nouvelle. Le projet de loi d'habilitation déposé à l'époque par le Gouvernement n'en avait pas moins suscité de vigoureuses critiques de la part de l'opposition.

Le texte qui nous est soumis ne peut être justifié par les contraintes qui existaient en 1967. Le Gouvernement dispose aujourd'hui à l'Assemblée nationale d'une majorité telle qu'il peut avoir la certitude de faire aboutir son programme législatif.

Lors de son audition par votre Commission spéciale, le vendredi 11 décembre dernier, M. Pierre Mauroy, Premier ministre, a invoqué l'urgence des mesures à prendre pour que rapidement, a-t-il déclaré, le « socle du changement » soit mis en place. Mais, dans ces conditions, on comprend mal pourquoi le Gouvernement, qui est maître de l'ordre du jour des Assemblées, n'a pas établi en conséquence le calendrier des réformes présentées au Parlement depuis le début du nouveau septennat. N'aurait-il pas été préférable, compte tenu de la priorité à accorder à la défense de l'emploi, de soumettre à l'examen du Parlement des textes à caractère économique et social, avant de lui faire adopter des réformes pénales dont l'urgence était loin d'être manifeste ?

L'autre argument essentiel qui est avancé pour justifier le recours à la procédure des ordonnances est d'ordre technique : cette procédure faciliterait la mise au point de réformes complexes que le Gouvernement souhaite voir réaliser dans le cadre de son programme économique et social. Cet argument doit être réfuté. En effet, la plupart des mesures envisagées dans le présent projet de loi d'habilitation concernent des problèmes sur lesquels le Parlement a eu fréquemment l'occasion de se pencher, qu'il s'agisse de la durée

ou des conditions de travail, des régimes de retraite ou de la formation professionnelle, en particulier. Si chaque réforme à caractère technique devait entraîner le recours aux procédures exceptionnelles de l'article 38 de la Constitution, il en résulterait une altération profonde du pouvoir législatif, voire un effacement total du Parlement. Une telle conséquence ne correspond certainement pas au vœu du Gouvernement qui proclame au contraire son désir de restaurer les droits du Parlement.

2. DES INCIDENCES FACHEUSES

Malaisée à justifier aux plans technique et politique, la démarche choisie par le Gouvernement est également critiquable du point de vue de ses incidences sur les conditions d'élaboration des textes.

Prises en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat, les ordonnances échappent à l'examen du Parlement, du moins jusqu'à leur ratification expresse. Or, faire l'économie de la discussion parlementaire présente en l'espèce de graves inconvénients que n'ont d'ailleurs pas manqué de souligner nombre des personnalités entendues par votre Commission spéciale, qu'il s'agisse d'organisations syndicales ou professionnelles.

Compte tenu de la nature des mesures envisagées qui s'inscrivent dans une perspective à long terme, il paraissait indispensable qu'un large débat s'instaure au Parlement. La procédure de la navette aurait constitué une garantie d'amélioration de la qualité technique des textes. Or, la précipitation avec laquelle seront élaborées les ordonnances prévues par le présent projet de loi donne toutes bonnes raisons de craindre des incohérences ou, en tous les cas, un manque d'harmonisation entre les différentes mesures qui seront prises. En outre, il est vraisemblable que ces ordonnances porteront à la fois sur le domaine de la loi et sur celui du règlement, ce qui posera problème lorsqu'il s'avérera ultérieurement nécessaire d'y apporter des modifications.

Enfin et surtout, il n'est pas admissible que le Parlement soit ainsi mis à l'écart des grandes réformes qui intéressent l'ensemble du pays. Le Gouvernement, ainsi que l'a déclaré le Premier ministre devant la Commission spéciale, entend faire œuvre de civilisation et effectuer des choix de société. C'est bien le moins que les représentants élus de la nation puissent y être associés et exercer leur droit de critique et de contrôle. Abandonner en dehors de toutes circonstances exceptionnelles, au nom de la célérité, la procédure législative normale, c'est remettre en cause l'institution parlementaire elle-même, dont le fonctionnement repose sur le dialogue. Il est paradoxal, au moment où sont exaltées les vertus de la négociation et du dialogue social, que le Gouvernement refuse

le débat public que garantit seule pleinement la procédure parlementaire.

Le dépôt d'un autre projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures de réforme politique, économique, sociale et culturelle concernant la Nouvelle-Calédonie, a été annoncé. Il serait fâcheux que par le biais de cette procédure, le Gouvernement échappe à l'obligation qui lui est faite par l'article 74 de la Constitution de consulter l'assemblée territoriale intéressée. En tout état de cause, notre assemblée ne saurait accepter de voir généraliser la procédure des ordonnances, quels que soient les motifs invoqués pour les justifier.

Pour votre Commission spéciale, au-delà des raisons de fond, il existe des raisons de principe impérieuses qui s'opposent à ce qu'elle donne un blanc seing au pouvoir exécutif en votant le présent projet de loi.

En refusant ce vote, elle entend défendre l'intérêt général, en même temps qu'une certaine idée du fonctionnement des institutions parlementaires.

II. — UN TEXTE QUI S'INSÈRE DANS UN MOUVEMENT CONTINU DE PROGRÈS SOCIAL

Les « avancées sociales » proposées par le Gouvernement ne s'effectuent pas sur un terrain vierge. Elles s'inscrivent plutôt dans un ensemble de mesures déjà très denses qui ont permis, en s'appuyant sur une croissance économique régulière et constante et avec la volonté soutenue, d'améliorer les conditions de vie des Français, en élaborant un système de protection sociale toujours plus développé.

Les premières conclusions de la commission du Bilan, présidée par M. Bloch-Lainé, sur la situation de la France en 1981, contredisent avec pertinence ceux qui nieraient les efforts jusqu'ici menés et rappellent à bon droit les aspects positifs de la gestion passée, parmi lesquels figurent en bonne place l'amélioration de la protection sociale et la progression malgré la crise du niveau de vie moyen, à la seule exception des agriculteurs, particulièrement pour les plus défavorisés : smicards et personnes âgées.

Il ne s'agit pas ici de dresser le « bilan social » exhaustif de la politique conduite jusqu'ici mais de retracer brièvement les grandes lignes d'une progression sociale constante et continue qui a pu, sans fragiliser l'économie, améliorer réellement et durablement la vie quotidienne des Français.

Nous nous contenterons de « balayer » à grands traits les vingt dernières années sans même remonter à l'année 1945, où furent posés par le général de Gaulle les fondements mêmes de nos institutions sociales, qu'il s'agisse de la Sécurité sociale ou des comités d'entreprise, ni même à l'année 1958 où le même général de Gaulle donnait à la France des institutions dont on peut constater, à travers le changement, la stabilité, lui rendait son indépendance, fortifiait sa monnaie, développait son économie et jetait ainsi les bases d'un véritable progrès social.

A. — Conditions de travail et relations dans l'entreprise.

Notre droit du travail et les conditions de vie des travailleurs se sont incontestablement enrichis ces vingt dernières années, sous une double influence, idéologique et empirique.

1. UN IDÉAL PORTEUR DE CHANGEMENTS

Sous l'inspiration d'abord d'une doctrine gouvernementale qui a voulu favoriser l'association du capital et du travail, l'intégration de la classe ouvrière dans la nation et le développement de rapports contractuels ont été expressément reconnus, et garantis de nouveaux droits pour les travailleurs. Nous ne pouvons que les énumérer brièvement.

a) Ont été d'abord poursuivis, en préalable à la vie professionnelle, la démocratisation de l'enseignement, la prolongation de la scolarité, le développement de l'enseignement technique et de la *formation professionnelle*, puis progressivement assuré *le droit des salariés à la formation permanente*. On en connaît les étapes législatives : loi du 31 juillet 1959 sur la formation professionnelle et la promotion sociale, loi du 28 décembre 1959, loi du 18 décembre 1965 créant un Fonds national de l'emploi, loi du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme qui fait de la formation professionnelle une obligation nationale, loi du 31 décembre 1968 sur la rémunération des stagiaires, loi enfin du 16 juillet 1971 consécutive à un accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970, portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente sans cesse améliorée depuis et encore récemment, pour, toujours après accord des partenaires sociaux, légaliser le droit au congé-formation.

Citons aussi deux textes, la loi du 12 juillet 1974 donnant un véritable statut à l'apprentissage et celle du 12 juillet 1980 sur la formation en alternance qui ont tendu précisément à répondre à un des objectifs du projet, l'insertion professionnelle des 16-18 ans sortis sans qualification du système éducatif.

b) La reconnaissance d'un droit à la promotion sociale et la formation permanente a accompagné un souci constant de *revalorisation du travail manuel et d'amélioration des conditions de travail*.

Cet objectif a constitué d'ailleurs un « programme d'action prioritaire du VII^e Plan » auquel près de 6 milliards devaient être consacrés.

Dans ce domaine, une loi du 27 décembre 1973 est venue parfaire, une fois de plus, un accord interprofessionnel et reconnaître des compétences plus étendues aux comités d'entreprise.

Parmi les mesures les plus notables en vue de l'amélioration des conditions de travail, nous retiendrons :

— les divers textes sur *la réduction de la durée légale du travail* qui ont accompagné une tendance continue à la baisse de la durée réelle passée de 1967 à 1979 de 45 h 30 à 41 heures : loi du 18 juin 1966 fixant à 54 heures la durée maximale moyenne du travail sur une période de douze semaines et à 60 heures la durée maximale pour une semaine ; loi du 24 décembre 1971 portant ces chiffres respectivement à 50 et 57 heures ; loi du 27 décembre 1975 les portant à 48 et 52 heures ; loi enfin du 3 janvier 1979 les baissant à 46 et 50 heures.

Rappelons aussi la loi du 16 mai 1969 portant à quatre semaines la durée minimale des congés payés annuels et celle du 16 juillet 1976 sur le « repos compensateur ».

Mentionnons encore les assouplissements apportés à la rigueur de la réglementation par la loi du 3 janvier 1972 sur le travail temporaire et celle précitée du 27 décembre 1973 qui favorise l'aménagement du temps de travail, par la possibilité notamment d'horaires individualisés ou de travail à temps partiel.

Il serait injuste enfin de ne pas rappeler les encouragements constants des gouvernements successifs à la négociation sur la réduction du temps de travail, qui s'étaient dernièrement concrétisés par la mission confiée à M. Giraudet.

— le développement de la *sécurité des travailleurs* d'abord par la même loi du 27 décembre 1973 qui renforce les mesures d'hygiène et de sécurité puis celle, fondamentale, du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail, et celle toute récente du 7 janvier 1981 qui garantit un droit à réintégration aux salariés victimes d'un accident du travail.

c) A été également recherchée une plus grande *participation* des salariés aux résultats de l'entreprise par le biais d'abord de l'intéressement puis de la participation obligatoire aux fruits de l'expansion, de l'encouragement donné aux plans d'épargne d'entreprise, de l'actionnariat limité d'abord aux entreprises publiques comme Renault, la S.N.I.A.S., la S.N.E.C.M.A. (1), les banques nationales... puis étendu au secteur privé. Rappelons enfin la loi du 24 octobre 1980 sur la distribution gratuite d'actions aux salariés des entreprises industrielles et commerciales.

(1) On peut noter que pour ces deux entreprises aéronautiques, la loi n'a jamais reçu d'application pratique, faute de publication des décrets indispensables.

De même étaient encouragées et recherchées toutes les formules tendant à *associer les travailleurs aux décisions et à la gestion*, qu'il s'agisse de renforcer les pouvoirs des instances représentatives comme le comité d'entreprise, ou plus radicalement de rechercher une évolution de notre droit des sociétés (rapport Sudreau) ou encore d'inciter à la concertation, notamment avec le personnel d'encadrement (loi de 1979).

d) De même a été développée une plus grande *concertation avec les syndicats* à tous niveaux. D'abord dans la définition même de la politique économique et sociale, qu'il s'agisse de leur présence au Conseil économique et social dans les diverses commissions du Plan ou dans les multiples instances consultatives, ou qu'il s'agisse encore de leur consultation systématique préalable à l'adoption de projets de loi ou de projets de décret. Ensuite, dans l'encouragement apporté à la négociation entre partenaires sociaux au plus haut niveau. Le développement de la *politique contractuelle* est une des caractéristiques essentielles de l'évolution sociale actuelle, au point que le législateur n'intervient bien souvent que pour favoriser ou consacrer un accord intervenu entre partenaires sociaux. Il en a été ainsi notamment en ce qui concerne la sécurité de l'emploi, la formation professionnelle, l'amélioration des conditions de travail, la mensualisation, et bientôt, la réduction du temps de travail.

Au niveau de l'entreprise, cette reconnaissance du fait syndical s'est traduite par l'institution, en 1968, de la *section syndicale* d'entreprise.

e) C'est enfin dans ce même souci de garantir les droits des salariés dans l'entreprise, qu'ont été adoptées des réformes, dont l'énumération traduit mal l'importance qu'elles ont pour la *reconnaissance de la dignité des travailleurs*. On citera notamment la réforme du licenciement de 1973, l'établissement du bilan social en 1977, la mensualisation des salaires, la réforme des conseils de prud'hommes par la loi du 18 janvier 1979, et les textes qui ont progressivement élargi et renforcé les droits des femmes au travail : meilleure préparation à l'emploi par une amélioration de l'accès à la formation professionnelle, notamment des mères de famille et des femmes seules, meilleur accès des femmes à l'emploi, meilleur équilibre entre hommes et femmes, par l'affirmation de l'égalité, notamment des salaires (loi du 22 décembre 1972) et la suppression des discriminations particulières, enfin par l'extension de la protection de la femme enceinte salariée (lois du 11 juillet 1975, du 12 juillet 1978, etc.).

2. UNE POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DE LA VIE ÉCONOMIQUE

Cette inspiration idéologique n'a pas empêché cependant une approche plus empirique qui a notamment lié la recherche du progrès social à la politique économique d'ensemble, fondée sur la recherche de l'expansion.

Considérant que ce progrès ne pouvait être recherché indépendamment de l'enrichissement national, elle n'a pas hésité non plus à adopter les mesures qui parent aux conséquences négatives de la conjoncture économique.

a) *Le maintien du pouvoir d'achat.*

C'est dans cette optique qu'a été adoptée tout d'abord une vision globale des taux de rémunération dans le cadre d'une « politique des revenus ». Les difficultés de maîtriser ceux-ci n'ont pas empêché la négociation de « contrats de progrès ». Une loi du 2 janvier 1970 portant réforme du salaire minimum garanti et création d'un salaire minimum de croissance a garanti non seulement le maintien du pouvoir d'achat, mais aussi la progression constante de ce S.M.I.C. pour permettre une participation au développement économique.

Le relèvement systématique des bas salaires a été un des objectifs constants des précédents gouvernements qui souhaitaient également une modération voire un blocage des plus hauts revenus. Rappelons aussi la loi du 19 janvier 1978 sur la mensualisation qui a favorisé la généralisation de ce mode de rémunération favorable aux salariés.

Globalement le *pouvoir d'achat* de ces derniers, après avoir fortement augmenté dans les années d'expansion, a été maintenu malgré la crise récente, un resserrement des inégalités étant sensible en raison de l'amélioration des prestations sociales.

AUGMENTATION DES SALAIRES BRUTS D'AVRIL 1974 A AVRIL 1980

(En pourcentage.)

S.M.I.C.	+ 138,8
Ouvriers	+ 109,2
Employés	+ 110,7
Agents de maîtrise	+ 97,9
Cadres moyens	+ 89,9

De 1973 à 1979 le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages progressait de 22,6 % alors que le produit intérieur brut augmentait de 21 %. L'évolution des salaires variait toutefois suivant les catégories socio-professionnelles, dans un sens favorable aux plus bas revenus.

La progression des bas salaires a ainsi permis que l'éventail des rémunérations soit moins ouvert. Jointe à la *part croissante des revenus sociaux*, multipliée par 4,2 en vingt ans, et dont le caractère égalitaire a été accentué du fait de la part plus grande des prestations sous conditions de ressources, elle fait que se sont sensiblement réduites les inégalités.

En 1980, le revenu moyen par personne (ensemble : indice 100) va de l'indice 63 pour les ménages dont le chef est salarié agricole à 165 pour ceux dont le chef appartient à une profession indépendante. Les mêmes chiffres en 1970 étaient de 52 et 178.

Enfin, le rapport cadre supérieur/ouvrier qui de 1951 à 1967 était passé de 4,1 à 4,8, s'est réduit à 3,6 en 1980.

b) *Une politique active de l'emploi.*

La crise économique et sa conséquence, le chômage, ont immédiatement suscité le développement d'une politique de l'emploi active dont on ne peut ici que citer quelques traits :

C'est en 1963 qu'a été créé le Fonds national de l'emploi afin d'amortir les contrecoups sociaux des changements techniques et économiques et c'est en 1967 qu'a été instituée l'Agence nationale pour l'emploi.

C'est ainsi que s'est progressivement mise en place une politique qui a tendu autant à la création et à la préservation des emplois, par des aides directes ou indirectes aux entreprises, qu'à la multiplication d'incitations à l'embauche (pactes nationaux pour l'emploi), au développement de la formation professionnelle, notamment à la recherche d'une meilleure adaptation de la formation des jeunes aux emplois offerts, à la réforme de l'Agence nationale de l'emploi, à l'aide aux créateurs d'entreprise, à la prévention des licenciements et à l'extension de la solidarité au profit des salariés privés d'emploi, par l'amélioration du niveau des ressources garanties aux victimes de chômage total ou partiel. On retiendra surtout la loi de 1973 garantissant le paiement des salaires en cas de règlement judiciaire, les accords sur la garantie de ressources en cas de licenciement ou de démission et l'amélioration de l'indemnisation du chômage par la loi de janvier 1979.

Ceci sans exclure évidemment la « moralisation » du marché du travail par la réglementation du recours au travail temporaire (loi précitée de 1972) ou au contrat à durée déterminée (loi du 3 janvier 1979).

Telle est donc la toile de fond en constant achèvement sur laquelle se situe, en ce qui concerne les conditions de travail, le présent projet de loi.

B. — Protection sociale.

Ce domaine de la protection sociale, et les progrès qui y ont été accomplis, est tellement vaste qu'on ne fera que l'effleurer ici. Il englobe en effet à la fois « l'effort social » global de la nation, qui se traduit par l'ampleur des transferts sociaux, et des aspects plus sectoriels, comme la distribution et la couverture des soins de santé, la politique familiale, la politique de la vieillesse, les actions menées en faveur des handicapés, des immigrés, etc.

Dans une conception plus large encore, elle peut comprendre tout le secteur de l'éducation, des jeunes, du logement, de l'environnement et du cadre de vie, etc.

Sur tous ces points, les progrès ont été incontestables. Mais nous nous bornerons d'abord à un survol très rapide puis à quelques domaines très particuliers.

1. LES PROGRÈS DE LA PROTECTION SOCIALE

C'est le rapport de M. Bloch-Lainé lui-même qui observe que le bilan global de la politique de protection sociale fait apparaître des progrès considérables « que la crise n'a pas enrayés en dépit des lourdes difficultés soulevées par l'affaiblissement des rentrées dû au sous-emploi et par la vive croissance des dépenses d'indemnisation des chômeurs ».

L'effort social n'a cessé de croître, l'expansion ayant permis de financer des mesures de plus en plus étendues. Depuis sept ou huit ans, le budget social a atteint puis dépassé le budget de l'Etat et plus du quart du P.I.B. est consacré aux transferts sociaux.

Soulignons que ce pourcentage est passé de 16 % en 1960 à 27,3 % en 1980 et que les dépenses sociales atteignaient en 1980, selon la comptabilité nationale, 752 milliards de francs.

Les prestations sociales constituent aujourd'hui une part croissante des revenus des ménages : 24,8 % en 1970, 32,4 % en 1980.

2. DES EFFORTS PARTICULIÈREMENT SENSIBLES

Parmi les actions menées, la politique de la santé, au sens le plus large, de même que la politique de la vieillesse apparaissent comme ayant été particulièrement efficaces.

a) En matière de *santé*, il convient de distinguer l'organisation du système de soins, l'accès à ce système et la couverture financière des prestations servies. Sur tous ces points, les vingt dernières années ont permis des avancées très sensibles.

1958, 1970 ont été les grandes étapes de la « réforme hospitalière » qui ont fait de l'hôpital un pivot essentiel de notre appareil, offrant à tous l'assurance d'un accueil et d'une technicité remarquables. Notre collègue Chérioux, dans son avis budgétaire sur les crédits de la Santé, a rappelé l'immense effort d'équipement et d'humanisation que nous avons effectué, particulièrement depuis 1963. Il souligne aussi l'accroissement du nombre des médecins et des professionnels de la santé, dont les rapports avec la sécurité sociale ont été définis dans le respect des lois de 1971 et 1975, par des *conventions* qui ont permis l'accès de tous les Français à des soins de qualité et l'amélioration du taux global de couverture des dépenses de santé.

Car à côté de ces efforts, il faut souligner une évolution remarquable qui a permis d'étendre progressivement à toute population le bénéfice de la sécurité sociale, tout en améliorant le niveau de protection qu'elle assure. Ce mouvement a connu des étapes nombreuses et s'est parachevée récemment avec la loi du 2 janvier 1978 portant généralisation, et celle du 27 juin 1980, organisant la protection sociale des Français de l'étranger.

b) *Les personnes âgées.*

En ce qui concerne la vieillesse, c'est le rapport précité de M. Bloch-Lainé également qui observe que les années 1970 ont été marquées par des avancées décisives : relèvements très sensibles du minimum vieillesse, amélioration importante du système des pensions, développement d'une politique active de maintien à domicile. On pourrait y ajouter la recherche permanente de l'humanisation des unités d'hébergement et la transformation progressive des hospices.

C'est en fait dès 1960 que s'élabore réellement une « politique de la vieillesse » qui va se développer dans diverses directions : l'extension de la protection sociale, le niveau des ressources et l'insertion sociale. Quelques précisions sont nécessaires :

1. LA PROTECTION SOCIALE

Son amélioration s'est concrétisée par diverses initiatives :

- l'extension de l'assurance vieillesse ;
- l'amélioration du mode de calcul de la pension puisque sont prises en compte désormais les dix meilleures années d'activité ;
- l'abaissement de l'âge d'entrée en jouissance des pensions aux conditions normalement applicables à soixante-cinq ans :
 - à soixante puis cinquante-cinq ans pour les déportés et internés (décret de 1965 puis loi de 1977),
 - à un âge compris entre soixante et soixante-cinq ans selon les cas pour les anciens combattants et prisonniers de guerre (loi du 21 novembre 1973),
 - à soixante ans pour les travailleurs manuels salariés justifiant d'une longue durée d'assurance (loi du 30 décembre 1975),
 - à soixante ans pour les mères de famille salariées justifiant également d'une longue durée d'assurance (loi du 12 juillet 1977) ;
- l'assouplissement des conditions puisque le droit à pension n'est plus subordonné à une condition de durée minimale de cotisation ;
- les pouvoirs publics ont cherché en outre à développer les droits propres des *mères de famille* :
 - en permettant l'affiliation gratuite à l'assurance vieillesse de celles d'entre elles qui bénéficiaient de la majoration de l'allocation de salaire unique ou de la mère au foyer (loi de 1972) puis, lors du remplacement de cet avantage par le complément familial, de celles qui le perçoivent (loi du 12 juillet 1977) et remplissent en outre certaines conditions de ressources qui viennent d'être considérablement assouplies par un décret du 23 décembre 1980,
 - en accordant aux femmes assurées une majoration de durée d'assurance d'un an (loi de 1972) puis de deux ans par enfant (loi du 3 janvier 1975) ;
- pour les *veuves*, on retiendra surtout que :
 - l'âge d'obtention de la pension de réversion a été avancé à cinquante-cinq ans dans la plupart des régimes où existe une telle condition,
 - les conditions de durée de mariage qui existent dans la plupart des régimes ont été assouplies progressivement et depuis 1980 supprimées dans le régime général en présence d'enfant,

- les conditions de ressources ont été également assouplies,
- enfin, la loi du 3 janvier 1975 modifiée par la loi du 12 juillet 1977 a permis de cumuler dans certaines limites une pension de réversion avec un avantage personnel de vieillesse.

2. LE NIVEAU DES RESSOURCES DES PERSONNES AGEES

— *Amélioration du pouvoir d'achat du minimum vieillesse.*

Le revenu minimum garanti aux personnes âgées dont les ressources n'atteignent pas un certain seuil a été considérablement revalorisé, qu'il s'agisse du minimum vieillesse dont la progression a été beaucoup plus rapide que celle des pensions, des prix et du salaire minimum de croissance, de l'allocation de logement ou des mesures spécifiques en faveur des personnes âgées. C'est ainsi que de 1959 à 1980, le minimum vieillesse a été multiplié par 15, alors que le S.M.I.C. ne l'était que par 8,5 et l'indice des prix (base 100 en 1970) par 3,9. En 1959 ce minimum correspondait à 30,4 % du S.M.I.C. et en 1980 à 53,5 %.

— *Les prestations contributives.*

Pour les salariés du régime général, les améliorations intervenues peuvent se mesurer en comparant le montant maximum de la pension susceptible d'être attribuée à l'âge de soixante-cinq ans. Au 1^{er} janvier 1958 il était de 240.000 anciens francs soit 2.400 nouveaux francs (et en francs constants 9.864 F) (1) par an ; au 1^{er} janvier 1981 il est de 34.380 F. Certes est inclus dans cette évolution l'effet de la réforme issue de la loi du 31 décembre 1971 qui a porté de 30 à 37,5 le plafond des annuités prises en compte pour le calcul de la pension.

En revanche, n'y est pas retracé le supplément de ressources qu'a pu apporter aux intéressés l'application de la loi du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.

Pour finir, il faut observer que l'ensemble des dépenses sociales pour la vieillesse telles qu'elles figurent dans l'état retraçant l'effort social de la nation qui représentait en 1962 5 % du produit intérieur brut, en représente 9,9 % en 1978 et devrait atteindre 10 % pour 1980.

(1) Calcul effectué à partir de l'évolution de l'indice annuel des prix à la consommation.

Les dépenses de vieillesse ont ainsi pratiquement doublé par rapport au P.I.B. de 1962 à 1978, tant du fait du vieillissement de la population que de l'amélioration de la couverture des personnes âgées par les régimes de retraite : les générations qui parviennent maintenant à l'âge de la retraite ont en effet cotisé plus longtemps que les précédentes, enfin de nombreuses réformes sont intervenues au cours de la dernière décennie.

c) Familles et handicapés.

Ce bilan ne serait à l'évidence pas complet si n'étaient pas mentionnés les acquis de la politique familiale à laquelle étaient consacrés en 1980 environ 3 % de son P.I.B. Les axes essentiels en ont été, outre une généralisation complète et une revalorisation privilégiée des prestations, un effort particulier en faveur des familles de plus de trois enfants, une aide spécifique en direction des jeunes ménages, mais aussi des familles les plus démunies de ressources ou les plus défavorisées. Des prestations comme l'allocation de parent isolé, l'allocation d'orphelin, l'allocation d'éducation spéciale ou l'allocation aux adultes handicapés participent de cette orientation.

On ne peut enfin omettre parmi les acquis sociaux la loi d'orientation sur les handicapés du 30 juin 1975 qui a posé en obligation nationale l'éducation, la formation, l'insertion et la garantie de ressources des personnes handicapées.

*
**

Plus d'une vingtaine d'années ont été nécessaires — et d'années de croissance soutenue — pour inscrire dans les faits et durablement ce « progrès social » brièvement résumé.

Peut-on, en conséquence, raisonnablement penser pouvoir, en quelques mois, dans une structure économique pour le moins fragile et vulnérable, faire des « percées audacieuses » que ne pourrait même pas absorber une économie en pleine croissance.

Les avantages accordés risquent fort de se révéler illusoire et vains, la hausse de prix grignotant inlassablement les améliorations décidées.

Si le progrès social est l'impérieuse nécessité de nos sociétés industrielles et démocratiques, il n'est réellement possible qu'appuyé sur un progrès économique qui en assure la validité. Le social et l'économique sont intimement liés et ne peuvent progresser qu'en semble, dans une démarche symétrique au lieu de s'affronter.

CHAPITRE II

LE CONTENU DU PROJET

I. — LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DU TRAVAIL :

Un objectif ambitieux engagé depuis longtemps, mais des conséquences sur l'emploi incertaines et une crainte pour la productivité des entreprises françaises.

A. — Une réduction engagée depuis plusieurs années.

Sans remonter trop loin dans l'histoire des relations du travail, il faut convenir que la réduction de la durée du travail s'est accélérée depuis plusieurs dizaines d'années pour se stabiliser à une date récente à une limite proche de la durée légale.

Conscient de la nécessité de faire descendre cette durée, sous certaines conditions, en dessous du seuil symbolique des 40 heures le gouvernement précédent, respectant en cela les prérogatives des partenaires sociaux, avait incité ces derniers à négocier une réduction multiforme qui n'a, finalement, pu être obtenue.

1. LA RÉDUCTION SPONTANÉE DE LA DURÉE DU TRAVAIL

Jusqu'à ces dernières années, la durée effective moyenne de la durée du travail est restée sensiblement au-dessus de la durée légale fixée à 40 heures en 1936.

On a pu observer néanmoins jusqu'en 1976 une baisse régulière à laquelle a succédé un tassement autour de la durée légale.

Ainsi en 1977, la réduction n'était que de 0,9 %, de 0,5 % en 1978 et de 0,3 % pour l'année 1979, soit la plus faible baisse enregistrée depuis 1966. Cependant ce tassement autour des 40 heures se trouve inégalement réparti selon les catégories socio-professionnelles : ainsi, près des trois quarts des employés respectent la durée légale du travail, contre un peu plus de la moitié des ouvriers.

Une forte proportion de la population active salariée travaille donc encore au-delà des 40 heures, en percevant évidemment une rémunération soumise au régime des heures supplémentaires. L'absence d'évolution à la baisse et la dégradation de la situation de l'emploi conduisaient le gouvernement de l'époque à inviter les organisations syndicales et patronales représentatives à engager des négociations pour parvenir à une réduction de la durée du travail en deçà du butoir que semblait constituer la durée hebdomadaire légale.

2. LES ORGANISATIONS « INVITÉES » A NÉGOCIER : L'ÉCHEC

De la fin du premier semestre 1978 jusqu'au début de 1980 les partenaires sociaux étaient invités par le gouvernement d'alors à négocier une réduction de la durée du travail.

Prenant acte de l'échec de cette première tentative, le gouvernement confiait à M. Pierre Giraudet une mission d'investigation et d'exploration qui aboutissait en avril 1980 à la publication d'un rapport qui contenait diverses propositions inspirées de certaines bases d'accord découlant des négociations précédentes.

Les rencontres des partenaires reprenaient alors et se soldaient par un constat d'échec en dépit de deux projets d'accord proposés par le C.N.P.F. dans le courant de l'année 1980.

Un autre projet d'accord proposé par la C.G.T. au début de 1981 n'aboutissait pas.

Les gouvernements précédents, soucieux de laisser aux partenaires sociaux leur pleine liberté en ce domaine, n'ont pu que prendre note du blocage intervenu.

3. LES ORGANISATIONS « INCITÉES » A CONCLURE : LE PROTOCOLE D'ACCORD DU 17 JUILLET 1981

Plus directif en ce domaine, le nouveau gouvernement incitait les partenaires à reprendre les négociations pour engager un processus de réduction et d'aménagement du temps de travail qui devait être complété par des accords par branches professionnelles.

a) *Les mesures adoptées au niveau national interprofessionnel.*

Les mesures résultant du protocole d'accord du 17 juillet 1981 tendaient d'abord à réduire la durée légale du travail à 39 heures par semaine ainsi que les durées maximales de 50 à 48 heures et les durées moyennes de 48 à 46 heures hebdomadaires sur douze semaines.

Le régime des heures supplémentaires était en outre assoupli.

b) La poursuite des négociations au niveau des branches professionnelles.

Les modalités de cette réduction devaient en outre être négociées au niveau des branches professionnelles et le bilan des accords intervenus devait être établi le 21 décembre 1981.

Force est de constater que ce programme prévu semble avoir subi quelque retard et que les interprétations des résultats déjà obtenus diffèrent selon qu'elles sont formulées par le gouvernement ou certaines centrales ouvrières : alors que le ministre du Travail s'est félicité devant votre Commission que les représentants de soixante branches professionnelles aient tenu depuis le mois de juillet environ 200 réunions nationales, les représentants de la C.G.T., seule organisation syndicale non signataire du protocole de juillet, ont indiqué que les accords conclus, n'ayant concerné que le tiers des branches professionnelles, n'ayant en aucune manière constitué un progrès par rapport à l'accord interprofessionnel de l'été et touchant en particulier des branches où le chômage partiel est largement répandu, n'avaient aucune chance d'avoir un impact important sur l'emploi.

B. — Les objectifs assignés par le projet de loi en matière de réduction de la durée du travail.

Ces objectifs consistent en trois séries de mesures qui portent sur la réduction de la durée hebdomadaire, sur l'allongement des congés payés et sur l'aménagement de la durée du travail notamment pour les emplois pénibles.

**1. LA RÉDUCTION DE LA DURÉE HEBDOMADAIRE DU TRAVAIL :
DES OBJECTIFS PRÉCIS MAIS UN CALENDRIER INCERTAIN**

L'article premier du projet, dans son 1^o, fixe l'objectif de réduction de la durée du travail à 35 heures en 1985 et stipule qu'une première réduction « significative », cette précision ayant été ajoutée par l'Assemblée nationale, doit intervenir au cours de l'année 1982.

a) Les indications fournies par les partenaires sociaux.

Que faut-il entendre par réduction significative ? S'agit-il d'une réduction d'une heure telle que le prévoit le protocole de juillet précité ou d'une baisse plus « significative » telle que celle proposée par une centrale ouvrière non signataire de cet accord et qui propose

de ramener la durée effective de travail à 38 heures dès 1982, et ce, afin d'avoir une incidence réelle sur l'emploi ?

b) Les indications fournies par le Plan intérimaire.

Les objectifs du Plan intérimaire ne sont guère plus éclairants pour votre commission : le Plan indique en effet que « la réduction du temps de travail est nécessaire à l'obtention, dès 1982, d'une diminution du chômage ». Le Plan de deux ans ajoute que « cette réduction doit être forte et concerner l'ensemble des secteurs d'activité » pour susciter une dynamique de création d'emplois, même si cette baisse s'effectue selon des régimes différents selon les secteurs et les entreprises.

L'objectif fixé pour le moyen terme (35 heures hebdomadaires effectives en moyenne à la fin de 1985 hors congés annuels et jours fériés) implique donc un rythme de réduction annuelle d'au moins une heure, en moyenne, par an.

Des dispositifs incitatifs, telles certaines modalités des contrats de solidarité qui seront détaillés plus loin, devraient en outre accélérer ce mouvement dans certaines entreprises.

c) La nouvelle durée légale du travail : une référence obsolète à la durée hebdomadaire ?

Nul ne songe à nier le caractère quasi mythique de la référence aux « 40 heures » qui constitue l'un des acquis de notre histoire sociale. Cette référence symbolique paraît avoir guidé la démarche de l'actuel Gouvernement dans la nouvelle définition proposée de la durée légale du travail.

Force est cependant de constater que la référence hebdomadaire a vieilli, du fait notamment du développement des formules nouvelles d'organisation de la production et des loisirs des salariés.

Cette évolution est d'ailleurs consacrée par le Plan intérimaire, qui précise que « le temps libre sera développé d'abord dans les rythmes hebdomadaires, mais le Gouvernement favorisera aussi, dès la période du Plan de deux ans, des formules nouvelles d'aménagement du temps, comme l'année sabbatique, la retraite progressive ou l'étalement des vacances ».

Votre Commission considère donc qu'une référence plus souple, la durée annuelle par exemple, permettrait de prendre en compte de manière plus satisfaisante les particularités de l'organisation de la production, des cycles saisonniers et de la nature des activités, selon les différents secteurs et branches, permettant ainsi aux salariés de bénéficier d'un temps libre choisi et non pas imposé par une référence hebdomadaire qu'elle estime dépassée.

d) Réduction de la durée du travail et création d'emplois : des résultats incertains.

Sur un plan général, il faut bien convenir qu'une réduction donnée de la durée du travail ne saurait avoir un effet automatique consistant en une embauche d'un nombre correspondant de demandeurs d'emploi notamment dans la perspective d'une réduction sélective dans son rythme et progressive selon les secteurs d'activité.

Dans de nombreuses entreprises, une première réduction d'une heure, par exemple, de la durée hebdomadaire d'activité a toutes les chances de se voir compensée au plan de l'emploi par la recherche d'une meilleure productivité ou une organisation de la production plus rationnelle.

Une réduction du temps de travail étalée le long des cinq années à venir risque en conséquence dans certaines entreprises ou branches d'activité d'être en partie compensée par une substitution progressive de l'investissement au travail et donc d'avoir sur l'emploi un effet des plus aléatoires.

En revanche, il est à penser qu'une forte baisse des durées d'activité, décidées en une fois, aurait un effet important sur l'emploi mais se traduirait par des coûts salariaux fortement alourdis et une baisse de la compétitivité de nos entreprises aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'extérieur de nos frontières.

Sur un plan plus concret, les accords par branches déjà conclus révèlent en outre que, pour 1982, ne sont prévues que des réductions modérées de la durée d'activité (39 heures dans l'habillement par exemple) dans des secteurs où les conventions de chômage partiel ont déjà réduit temporairement la durée effective du travail à des seuils plus proches des 30 heures que de la durée légale ; point n'est besoin d'insister sur les conséquences à attendre, dans ces entreprises, d'une première réduction modeste de la durée du travail.

2. L'ALLONGEMENT DE LA PÉRIODE DE CONGÉS PAYÉS

La durée des congés payés est fixée légalement par le Code du travail mais de nombreuses conventions collectives accordent déjà la cinquième semaine ou ajoutent à la quatrième des avantages non négligeables.

Le projet de loi étend, pour sa part, la cinquième semaine de congés payés à l'ensemble des salariés.

a) La durée de base.

Aux termes de l'article L. 223-2 du Code du travail, la durée des congés payés est déterminée à raison de deux jours ouvrables

par mois de travail sans que la durée totale du congé exigible puisse excéder vingt-quatre jours ouvrables.

Cet article résulte de la loi du 16 mai 1969 qui a ainsi légalisé la « quatrième semaine de congé payé ».

b) Les majorations existantes.

L'article L. 223-3 du Code du travail prévoit que la durée précitée peut être majorée à raison de l'âge ou de l'ancienneté selon des modalités qui sont déterminées par convention collective ou accord d'entreprise.

Cette disposition ne fait pas obstacle à l'octroi de majorations plus avantageuses prévues dans des conventions collectives, des contrats individuels de travail ou des usages qui assureraient des congés payés de plus longue durée.

c) La généralisation de la cinquième semaine de congés payés à l'ensemble des salariés.

Les conventions collectives signées au niveau des branches professionnelles ou des entreprises permettent déjà à environ 40 % des salariés de bénéficier de ces avantages.

Le projet de loi en étend le bénéfice à l'ensemble des salariés et satisfait ainsi une vieille revendication formulée par la C.G.T.-F.O., tout en ayant des incidences financières relativement modérées pour les employeurs.

La C.G.P.M.E. évalue cependant le coût financier d'une telle généralisation entre 20 et 30 milliards de francs de charges supplémentaires pour les entreprises (y compris l'indemnisation du 8 mai qui devient désormais un jour férié et chômé).

En dépit des indications fournies devant votre Commission par le ministre du Travail qui a insisté sur le fait que cette cinquième semaine ne s'ajouterait pas directement aux congés annuels existants, à s'en tenir à la seule rédaction du projet d'habilitation, il reste que rien n'empêche l'entreprise d'accorder cette semaine supplémentaire en période estivale, augmentant d'autant les inconvénients maintes fois relevés des longues fermetures totales d'usines qui constituent une particularité française particulièrement néfaste à notre économie. Certains syndicats ont fait valoir à votre Commission que l'extension de la cinquième semaine de congés payés ne devait pas « balayer » les avantages actuels complémentaires résultant en cette matière des conventions collectives. Il ne faut pas néanmoins perdre de vue que la négociation a parfois conduit à préférer à la cinquième semaine de congés payés certains avantages jugés équivalents par les parties concernées.

3. LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DU TRAVAIL POUR LES ACTIVITÉS PÉNIBLES ET L'AMÉNAGEMENT DES CONDITIONS DE TRAVAIL

a) *Les précédents.*

Le Code du travail comporte diverses dispositions relatives à certaines modalités d'exercice d'activités pénibles de nature particulière et régit par exemple le travail de nuit, le travail dit « en continu », le travail lié à une clientèle et prévoit des compensations diverses pour les salariés concernés.

Notons, s'agissant de la durée du travail, appréciée tout au long d'une vie active, que les travailleurs manuels disposent déjà de la possibilité, sous certaines conditions, de prendre une retraite anticipée. Ils doivent justifier de quarante et un ans de cotisations et avoir exercé un travail manuel pendant au moins cinq ans au cours des quinze années précédant leur demande de pension.

S'agissant de la durée hebdomadaire, voire mensuelle, les conventions collectives fixent pour chaque secteur concerné les conditions dans lesquelles se répartit la durée légale du travail pour des salariés exerçant notamment une activité en continu.

b) *Les objectifs du projet de loi.*

Ceux-ci visent à modifier les conditions de fonctionnement des entreprises pour améliorer la condition des salariés qui occupent des emplois pénibles et tendent à atteindre dans un délai aussi rapproché que possible, c'est-à-dire plus rapidement que le terme fixé à 1985 pour les autres salariés, l'objectif des trente-cinq heures de travail.

Le projet ajoute que pour les travailleurs en continu, la cinquième équipe doit progressivement être mise en place. Ce dernier point constitue une revendication ancienne exprimée par diverses organisations syndicales et devrait en effet aboutir à une réduction de la durée du travail pour les salariés concernés de certains secteurs.

A titre d'exemple, un accord est intervenu au début de cette année dans une entreprise du secteur du verre qui pourrait préfigurer la réalisation des objectifs visés par le projet de loi.

c) *Les observations de la Commission.*

Force est cependant de s'interroger sur la portée des modifications du Code du travail découlant d'objectifs qui se veulent généreux mais qui risquent de porter atteinte à des acquis sociaux indissolublement liés à l'histoire de la classe ouvrière.

L'une des conditions posées pour la réussite économique de la réduction de la durée du travail consiste en effet en une utilisation plus intensive des équipements afin de ne pas porter atteinte à la compétitivité de nos entreprises.

Or, cette condition ne pourrait être satisfaite qu'en remettant en cause, par exemple, des acquis sociaux auxquels les organisations ouvrières restent légitimement très attachées, qu'il s'agisse du repos dominical ou de l'interdiction du travail de nuit pour les femmes.

Votre Commission ne peut que relever ces contradictions entre les objectifs visés et certaines conséquences qui en découleraient ; elle note, en particulier, que dans certains secteurs d'activité, tel le textile, qui utilise une proportion importante de femmes jeunes, une utilisation plus importante des équipements se traduirait également par une certaine dégradation de la situation des salariés. A cet égard, le slogan « faire moins travailler l'homme et plus la machine » n'est pas sans conséquence sur le maintien de certains acquis auxquels les populations concernées sont extrêmement sensibles.

Enfin, l'extension de la cinquième équipe pour le travail en continu apparaît plus comme une mesure d'organisation de la production que comme une modalité de réduction de la durée du travail, et elle ne semble pas à cet égard relever du domaine législatif.

LES COMPARAISONS ÉTRANGÈRES EN MATIÈRE DE DURÉE DU TRAVAIL

Pays	Durée théorique de la semaine de travail	Limitation des heures supplémentaires	Durée du travail effectué par semaine en 1979	Congés légaux	Jours fériés	Durée annuelle effective	Taux d'absentéisme
BELGIQUE	— Fixée par convention collective (40 heures généralisées depuis 1970). — Entre 40 heures et 36 heures selon la convention collective.	— 2 H.S. par jour et 10 H.S. par semaine pendant 3 semaines par an.	35,8 h	— 4 semaines + jours supplémentaires d'ancienneté.	10	1.652 h	N.C.
GRANDE-BRETAGNE	— Négociée entre syndicats et entreprises. — 40 heures en principe en 1979 pour les travailleurs manuels.	— Pas de maximum réglementaire, sauf législation concernant les femmes et les jeunes.	Hommes : 44 h Femmes : 37,4 h	— 3 à 4 semaines selon les conventions collectives.	7	1.773 h	N.C.
ITALIE	— Fixée par la loi à 48 heures.	— 2 H.S. par jour et 12 H.S. par semaine sur la base de 48 heures par semaine.	38,8 h (7,75 h par jour)	— 4 semaines.	10 (17 j. en 1975)	1.463 h	10,6 %
FRANCE	— Fixée par la loi à 40 heures.	— 50 heures par semaine. — 48 heures maximum en moyenne par semaine sur 12 semaines.	41,2 h	— 4 semaines.	8	1.842 h	8,3 %
R.F.A.	— Fixée par la loi à 48 heures depuis 1938. — 40 heures dans la plupart des conventions collectives.	— 2 H.S. par jour et 30 H.S. par an sur la base de 48 heures par semaine. — Réduction par convention collective.	41,9 h	— 3 semaines + jours supplémentaires selon conventions collectives. — 6 semaines en 1982 dans la métallurgie.	9 à 13 jours selon les Länder	1.709 h	7,7 %
SUEDE	— 40 heures en règle générale, nombreuses exceptions dans les services et le travail posté.	— 150 H.S. par an. — Mais possibilité de dérogations.	35,7 h	— 5 semaines depuis 1978. — 6 à 8 semaines dans le secteur public.	11	1.479 h	13,8 %
U.S.A.	— Fixée par la loi à 40 heures depuis 1938. — Prépondérance des conventions collectives.	— Pas de dispositions législatives.	35,6 h	— 2 semaines en règle générale. — Jusqu'à 6 semaines selon l'ancienneté et la convention collective.	9	1.888 h (estimat.)	3,5 %
JAPON	— Semaine légale fixée à 48 heures en 1947.	— Pas de dispositions législatives.	40,7 h	— 6 à 20 jours selon ancienneté dans l'entreprise.	12	2.056 h (estimat.)	2 %

N.C. : Chiffres non connus.

Sources : Statistiques du B.I.T.
Institut économique du patronat allemand, de Cologne.
Communautés européennes.

4. L'INSTITUTION DU CHÈQUE-VACANCES

L'adjonction au projet de loi d'habilitation d'une disposition visant à l'institution d'un chèque-vacances apparaît surprenante à plus d'un titre. L'enjeu n'en est pas, à l'évidence, comparable à celui des autres mesures préconisées. L'urgence n'apparaît pas clairement. Eu égard aux difficultés techniques de son attribution, de sa distribution et de son utilisation, le chèque-vacances ne pourra produire ses effets qu'à partir de la saison d'été 1983. Par ailleurs, un certain nombre de ses caractéristiques principales n'ont pas encore fait l'objet d'arbitrages interministériels. Or, de ces arbitrages dépendra pour une bonne part le vrai visage de ce chèques-vacances. Confrontée à ces multiples interrogations, votre Commission ne peut qu'émettre un certain nombre de remarques, sans se prononcer au fond :

— Le chèque-vacances ne saurait être considéré comme *opportun que s'il n'alourdit pas les charges des entreprises*, tant en ce qui concerne les cotisations sociales qu'en ce qui a trait à la déductibilité de la part de son montant qui incomberait à ces entreprises.

— Son attribution, si elle est liée à des conditions de revenu, ne saurait écarter a priori certaines catégories, dont l'encadrement moyen et supérieur, de son bénéficiaire. Aucune décision ne semble encore avoir été prise sur le niveau de ce revenu plafond.

— L'utilisation de ce chèque-vacances devrait être permise uniquement sur le territoire national. Cette restriction est compréhensible. Mais votre Commission tient à rappeler, qu'en valeur absolue et en valeur relative, ce sont les catégories socio-professionnelles des ouvriers et des employés qui choisissent de préférence des séjours à l'étranger. Par ailleurs, ce repli sur l'hexagone ne correspond pas aux objectifs européens que s'est assignés le Gouvernement, tels qu'explicités notamment par le Ministre délégué auprès du ministre du Temps libre, chargé de la Jeunesse et des Sports.

— Si la contrainte financière est effectivement de nature à empêcher le départ en vacances de certaines catégories socio-professionnelles, elle n'est pas la seule et elle joue de manière complexe. Certaines personnes préfèrent en effet consacrer une part importante de leur revenu à l'accession à la propriété et consacrer leurs vacances à l'aménagement de leur résidence. Il convient donc de poser le *problème de la compatibilité de l'intervention de l'Etat avec la libre utilisation de leur temps libre par les individus*.

— Votre Rapporteur redoute enfin que, sous des apparences anodines, l'institution de ce chèque-vacances *ne soit de nature à mettre en cause la liberté de choix des Français*, en matière de lieu et de mode de vacances. Il est clair que l'institution de ce titre va

de pair avec la promotion du tourisme dit social, privilégiant les formules de vacances collectives au détriment des formules de vacances individuelles.

En conclusion, votre Rapporteur est d'avis que l'institution d'un chèque-vacances mérite un large débat parlementaire, que la procédure législative utilisée esquivé. Tant que les principales caractéristiques de ce titre ne sont pas davantage précisées, il ne semble pas possible de porter un jugement circonstancié sur une proposition aussi intéressante dans ses finalités que complexe dans ses modalités.

II. — LA RÉDUCTION DES FORMULES D'EMPLOI DITES « PRÉCAIRES »

Ces formules peuvent être rangées sous trois rubriques : travail à temps partiel, travail temporaire et contrats de travail à durée déterminée.

Nul ne conteste que certaines de ces formes d'emploi ont donné lieu, au cours des dernières années, notamment du fait de la crise économique et de l'incertitude dans laquelle se trouvaient les employeurs, à certains abus dans leur utilisation et qu'une certaine moralisation doit être apportée dans ce domaine.

Il reste que ces formules constituent un élément essentiel de souplesse dans l'utilisation de la main-d'œuvre pour les entreprises soumises à une activité saisonnière ou confrontée à des difficultés conjoncturelles ou à des perspectives incertaines, et que certaines des formes décrites ci-dessous répondent également à des aspirations très fortes de certaines catégories de salariés.

A. — Le travail à temps partiel.

1. LE TRAVAIL A TEMPS PARTIEL DANS LE SECTEUR PRIVÉ : LA LOI DU 28 JANVIER 1981

Cette forme d'emploi fort répandue, notamment dans les pays anglo-saxons, ne connaît, en France, qu'un succès limité à l'exception de certains secteurs d'activité et s'applique à un type de salariés bien déterminé. Conscient du faible développement de cette formule qui répond cependant à l'attente des femmes, en particulier, et de travailleurs ayant dépassé un certain âge, le précédent gouvernement proposait, à la fin de 1980, un texte destiné à permettre un développement plus large du travail à temps partiel et à garantir les droits des salariés concernés.

a) *Une formule d'emploi limitée.*

Les dernières statistiques internationales utilisables établissent que les travailleurs à temps partiel ne représentent que 5,9 % des salariés en France contre 9,3 % dans l'ensemble de la Communauté économique européenne (1).

(1) Sources : Statistiques européennes (O.S.C.E.).

Des statistiques nationales plus récentes révèlent qu'en mars 1980 un peu plus de 1,5 million de personnes travaillaient à temps partiel, soit 7,2 % de la population active occupée (1).

EVOLUTION DU TRAVAIL A TEMPS PARTIEL D'AVRIL 1975 A MARS 1980

	Avril 1975		Mars 1980	
	Effectifs	Taux (1) (En pourcentage)	Effectifs	Taux (1) (En pourcentage)
Ensemble	1.371.408	6,5	1.547.540	7,2
dont : Femmes (%)	80	13,6	83,2	15,2
Indépendants et employeurs	130.464	4,7	138.365	5,1
Aides familiaux	274.761	23,9	257.680	26,4
Salariés du secteur privé	731.771	5,8	839.371	6,5
dont : Salariés de particuliers	174.799		188.369	
Salariés du secteur public	234.412	5,2	312.124	6,2

(1) Il s'agit de la proportion des actifs à temps partiel dans la population active ayant le même statut.

Source : I.N.S.E.E. enquête emploi.

ACTIFS A TEMPS PARTIEL SELON LE SEXE ET L'AGE EN MARS 1980

Age atteint en 1980	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Effectifs	Taux (1) (En pourcentage)	Effectifs	Taux (1) (En pourcentage)	Effectifs	Taux (1) (En pourcentage)
15 à 24 ans	45.570	2,7	116.096	8,6	161.666	5,3
25 à 39 ans	61.025	1,1	459.956	13,2	520.981	5,9
40 à 49 ans	24.458	0,8	330.646	19,2	355.104	7,7
50 à 59 ans	48.522	1,9	280.506	18,4	329.028	8,1
60 ans et plus	80.428	12,7	100.333	25,4	180.761	17,6
	260.003	2,0	1.287.537	15,2	1.547.540	7,2

(1) Il s'agit de la proportion des actifs à temps partiel dans la population active du même âge.

Source : I.N.S.E.E. enquête emploi.

(1) Définition du B.I.T., soit travailleurs saisonniers et occasionnels compris (I.N.S.E.E., enquête sur l'emploi de mars 1979).

Il faut noter que le travailleur type à temps partiel est plutôt une femme (82 % des effectifs) et travaille dans le secteur tertiaire dans les deux tiers des cas ; il est âgé de plus de quarante ans dans 69 % des situations et exerce une activité professionnelle pour moins de 30 heures par semaine (78 % des cas). Enfin, en règle générale, la proportion des salariés à temps partiel diminue lorsque la taille des établissements industriels augmente.

b) Les éléments positifs apportés par la loi du 28 janvier 1981.

Les raisons du faible développement de cette formule d'emploi semblent correspondre à certaines réticences exprimées par les salariés et les employeurs.

S'agissant des salariés, ceux-ci dénoncent la précarisation de cette forme d'emploi, une certaine marginalisation dans l'entreprise et des garanties insuffisantes comparées à celles des salariés à temps complet.

Les employeurs invoquent, pour leur part, les contraintes liées à cette forme d'emploi (coût plus que proportionnel des charges sociales et gestion du personnel plus onéreuse).

Pour réduire ces obstacles, la loi du 28 janvier 1981 instituait une information des représentants du personnel de l'entreprise sur l'emploi de cette formule et attribuait aux salariés des garanties non négligeables (identité de droits par rapport aux salariés à temps complet en matière d'ancienneté notamment, proratisation de certains droits, contrat de travail mentionnant par exemple la durée du travail, affirmation du « droit au retour » à un emploi à temps complet et prise en compte des seuils sociaux en proportion des horaires effectués). La loi ajoutait que les cotisations patronales de sécurité sociale seraient neutralisées pour lever un obstacle couramment évoqué par les employeurs.

c) Les objectifs visés par le présent projet de loi.

Celui-ci propose de « modifier les dispositions législatives sur le travail à temps partiel dans le secteur privé en vue de faciliter l'exercice et de garantir les droits des salariés concernés ». Nul ne saurait contester le bien-fondé de ces intentions et votre Commission considère que cette forme d'emploi répond d'abord à une véritable demande des salariés, notamment des femmes désireuses de concilier de manière satisfaisante un emploi et une vie de famille. Elle répond également à des besoins de l'économie pour des entreprises, du fait de la nature de leur activité et des aléas de la conjoncture qui peuvent ainsi être absorbés par cette formule d'emploi ; sa souplesse permet, en effet, d'effectuer des heures complémentaires à la durée de travail initialement convenue par le contrat de travail.

Votre Commission constate, à cet égard, que les dispositions de la loi de 1981 répondent, dans une large mesure, à ces objectifs et garantissent également les droits des salariés concernés, notamment avec l'intervention des représentants du personnel.

La modification de la loi de 1981 s'impose-t-elle donc ?

2. LE TRAVAIL A TEMPS PARTIEL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

En 1980, le Parlement a adopté un projet, devenu depuis la loi n° 81-64 du 28 janvier 1981, relative au travail à temps partiel dans la fonction publique.

Ce texte est venu compléter la loi n° 70-1056 du 23 décembre 1970, relative au travail à mi-temps.

La Fonction publique est, par tradition, le lieu privilégié d'un meilleur aménagement du temps de travail, ce dont votre Commission spéciale se félicite.

Il convient d'ailleurs de rappeler que les dispositifs en vigueur apportent des garanties statutaires très sérieuses aux fonctionnaires titulaires :

— d'abord, l'Etat ne peut procéder au recrutement direct de fonctionnaires travaillant à temps partiel, réservant cette faculté aux seuls agents qui le demandent ;

— ensuite, les instances représentatives du personnel sont associées, à tous les niveaux, aux décisions des administrations. Le Conseil supérieur de la Fonction publique et les commissions paritaires formulent un avis sur les décisions réglementaires relatives au travail à temps partiel, et les intéressés disposent d'une voie de recours auprès de ces instances en cas de refus de l'Administration ;

— enfin, les droits à la retraite et les conditions de rémunérations des agents à temps partiel sont très favorablement définis. On rappellera simplement ici que le supplément familial de traitement n'est que partiellement proratisé et que la rémunération est déterminée selon un prorata assis sur la durée effective du travail, propre à assurer l'égalité entre tous les agents.

Votre Commission spéciale aperçoit donc assez mal les intentions poursuivies par le Gouvernement. Certes, la portée de la loi de 1981 était limitée à deux ans et il convient également de confondre ce texte, rendu définitif, avec la loi de 1970 relative au travail à mi-temps. Mais il semble aussi que le mode de détermination des rémunérations puisse être réformé, substituant ainsi à la règle du prorata temporis, celle dite du « trentième indivisible », appliquée en cas de grève. Sur ce dernier point, votre Commission spéciale exprime les plus expresses réserves.

B. — Le travail temporaire et le contrat à durée déterminée : un développement considérable, des abus certains mais un élément de souplesse nécessaire pour certaines entreprises.

Ces deux formules d'emploi se sont considérablement développées depuis les années soixante pour répondre dans un premier temps aux besoins temporaires de main-d'œuvre qualifiée commandés par la nature de certaines entreprises. Avec la crise, ces formes d'emploi ont tendu à s'étendre plus qu'il n'était nécessaire et des abus ont été constatés qui s'expliquent en partie par la réglementation stricte prévue en matière de licenciement.

1. LE DÉVELOPPEMENT DE CES FORMULES

a) Le travail temporaire.

Plus de 1.600 entreprises de travail temporaire (E.T.T.) étaient dénombrées en 1980 gérant près de 3.800 établissements et 81 % des E.T.T. étaient concentrées dans 28 départements à vocation industrielle et urbaine.

Les E.T.T. emploient quotidiennement environ 216.000 salariés, soit 1,2 % de la population active et chaque année, 1,2 million de personnes transitent par ces entreprises d'intérim.

S'agissant du profil des salariés, pour 36 % d'entre eux, il s'agit d'un premier emploi. 70 % d'entre eux sont des hommes et 55 % ont moins de cinquante-cinq ans.

**EFFECTIFS SALARIÉS
DU SECTEUR « PRESTATION TEMPORAIRE DE PERSONNEL »
(Au 31 décembre de chaque année.)**

	Hommes	Femmes	Ensemble
1975	71.118	31.816	102.934
1976	100.718	40.259	140.977
1977	108.402	44.997	153.459
1978	123.380	48.758	172.138
1979	148.386	54.052	202.441

La durée moyenne effective des missions d'intérim est de l'ordre de six semaines mais est plus longue dans les grands établissements (500 salariés et plus) où elle atteint sept semaines.

En outre, il faut constater une augmentation importante des demandes d'emploi provenant de salariés en fin de mission d'intérim : + 55,6 % entre mars 1980 et mars 1981 contre moins de 15 % au cours de la période correspondante précédente.

Enfin, il ne faut pas omettre deux caractéristiques du travail temporaire : nombre de salariés apprécient la vision diversifiée du monde du travail que leur permet une succession d'intérim avant de s'engager définitivement, et il n'est pas rare qu'un intérim donne lieu à une embauche définitive.

b) Les contrats de travail à durée déterminée.

Les entreprises ont davantage recours à cette formule d'emploi qu'au travail temporaire : 1,4 % de leurs effectifs contre 1,2 % ; 12 % des établissements pratiquent les contrats à durée déterminée contre seulement 7,9 % en 1977. Le développement de cette formule souple de travail apparaît donc clairement et n'est sans doute pas dépourvu de tout lien avec le vote de la loi du 3 janvier 1979 qui a développé cette formule d'emploi. En pratique, la durée des contrats conclus est inférieure à six mois dans trois cas sur cinq.

Une enquête menée par le ministère du Travail en 1977 permettait d'en évaluer la répartition selon la taille des établissements.

Taille des établissements	Nombre de salariés ayant un contrat de travail à durée déterminée (Estimation)	Pourcentage de l'ensemble des salariés
10 à 49 salariés	41.000	1,2
50 à 199 salariés	50.000	1,7
200 à 499 salariés	33.000	1,9
500 salariés et plus	30.000	1,2
Total	154.000	1,4

Il faut noter que certaines entreprises, en raison de l'incertitude de la conjoncture, ne proposaient plus, au cours des derniers mois, que des embauches par contrats de travail à durée déterminée. Enfin, il convient de rappeler que la fin de contrats à durée déterminée représentait, il y a un an, près de 32 % des motifs d'inscription à l'A.N.P.E.

2. LES RAISONS D'UN TEL DÉVELOPPEMENT

Ces raisons sont de deux ordres : ces formules répondent d'abord à de véritables besoins exprimés par les entreprises et même par les salariés ; elles constituent également, dans la situation actuelle, un moyen pour les employeurs d'échapper aux règles trop contraignantes et dissuasives du licenciement pour motif économique.

a) *Le besoin de souplesse exprimé par les entreprises.*

Certaines entreprises enregistrent des activités saisonnières ou conjoncturelles qui justifient pour des périodes limitées le recours à des emplois supplémentaires parfois très qualifiés. Le contrat de travail à durée déterminée et le travail temporaire constituent donc des formules d'emploi de la main-d'œuvre particulièrement adaptées à ces situations. Elles répondent également aux nécessités de remplacement temporaire de certains salariés pour cause de maternité et de maladie mais correspondent également, s'agissant du travail temporaire, au désir de certains salariés qualifiés de bénéficier d'une relative liberté dans l'organisation de leur temps de travail, de leur souci de changement et d'adéquation de leur qualification et de leurs goûts au poste de travail proposé.

b) *Les règles contraignantes du contrat de travail à durée indéterminée.*

L'une des raisons essentielles du recours à ces formules d'emploi dites « précaires » répond aux rigidités résultant des règles du contrat de travail à durée indéterminée qui reste le droit commun en matière d'emploi.

Du fait des incertitudes de la conjoncture économique, les chefs d'entreprises ont recours aux formes d'emploi précaire pour éviter notamment les contraintes du licenciement économique des salariés titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée.

Faute de pouvoir licencier en raison de la situation économique, licenciement dont l'autorisation est subordonnée à l'intervention de l'Inspection du travail, les employeurs préfèrent avoir recours à ces formes d'emploi précaire.

Nul doute qu'un assouplissement des règles du licenciement économique inciterait les chefs d'entreprises à revenir aux règles du droit commun en matière de contrat de travail et ainsi à contenir l'emploi des formes précaires de travail dans des hypothèses strictement définies : emploi qualifié pour une durée donnée ou remplacement du fait de congés de maternité ou de maladie.

c) Les dispositions du projet de loi.

Le projet de loi d'habilitation propose de modifier les dispositions législatives sur le travail temporaire et le contrat à durée déterminée afin de limiter le recours à ces formes d'emploi, d'éviter que des emplois permanents soient occupés par des titulaires de contrats précaires, et d'améliorer les droits des salariés concernés.

Votre Commission prend acte de ces objectifs qui correspondent en effet à la finalité des formules d'emploi visées et à la nécessaire souplesse requise dans l'utilisation de la main-d'œuvre pour certains secteurs d'activité ou certaines circonstances.

Le projet de loi d'habilitation ajoute que des mesures devront être prises pour « permettre au service public de l'emploi d'assurer une mission de placement temporaire ».

Votre Commission ne peut qu'exprimer son inquiétude en ce qui concerne cet objectif qui paraît sonner le glas à moyen terme des entreprises de travail temporaire ; elle considère que ces entreprises ont joué un rôle utile dans une conjoncture caractérisée par la rareté des salariés qualifiés et exprime sa défiance à l'égard de tout monopole qui serait, s'agissant du placement des travailleurs temporaires, conféré à un futur service public de l'emploi.

Les indications fournies par le ministre du Travail et par les auteurs du Plan intérimaire permettent de cerner ce que pourrait être ce grand service public de l'emploi qui associerait la formation et le placement (en l'espèce l'A.F.P.A. et l'A.N.P.E.) en réservant un rôle non négligeable, au plan local, aux partenaires sociaux et aux élus.

Votre Commission éprouve une inquiétude d'autant plus vive qu'elle exprime la crainte que, dans un avenir relativement proche, le placement de l'ensemble des demandeurs d'emploi devienne le monopole de ce futur service public de l'emploi et qu'ainsi des obstacles soient dressés au libre choix par les employeurs de leurs salariés, au détriment des supports existants qui permettent de rapprocher les offres et les demandes de travail et ainsi d'assurer un fonctionnement du marché de l'emploi qui tient compte des impératifs de qualification et de rapidité.

L'exclusivité du placement qui pourrait être conférée à un service public de l'emploi, constitue incontestablement une atteinte à la liberté des travailleurs qui ne maîtriseraient plus réellement leur choix comme le leur permet actuellement l'utilisation des « petites annonces ».

Il faut enfin mentionner que comme toutes les interventions des pouvoirs publics dans le domaine privé, les procédures de l'A.N.P.E. ont d'ores et déjà un côté contraignant voire temporairement paralysant, qui nuit à l'efficacité de la gestion des personnels.

III. — LES CONTRATS DE SOLIDARITÉ :

Vers une accélération du partage du travail, mais des modalités qui restent floues.

Poursuivant son objectif de partage de la quantité de travail entre le plus grand nombre de salariés, le Gouvernement propose, outre la réduction de la durée hebdomadaire et annuelle du temps de travail et l'incitation au recours au travail à temps partiel, une formule nouvelle, les contrats de solidarité qui devraient s'appliquer, au vu des dispositions des paragraphes 4 et 5 de l'article premier du projet de loi, selon des modalités différentes, aux entreprises privées et aux collectivités locales. La finalité de ces formules est la même : dégager des emplois en incitant les entreprises à réduire le temps de travail de leurs salariés et à favoriser les départs en préretraite, mais les modalités de la cessation anticipée pour les agents des collectivités locales apparaissent moins claires.

A. — Une naissance laborieuse.

Les contrats de solidarité constituent, à côté du plan « avenir-jeunes », des créations directes d'emplois publics, des emplois d'initiative locale et des contrats « jeunes volontaires », l'une des modalités du plan pour l'emploi annoncé par le Gouvernement.

En dépit d'une invocation continue depuis plusieurs mois, les contrats de solidarité n'ont jusqu'à ce jour aucune existence légale.

Ce vide juridique n'a cependant pas rebuté certaines collectivités locales et quelques entreprises qui ont signé ou annoncé leur intention de signer de tels contrats.

Enfin, pour répondre vraisemblablement à la demande exprimée, le Gouvernement déposait sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi n° 545 qui devait régir la matière, puis le retirait en faisant connaître son intention de préciser les modalités de ces contrats par voie d'ordonnances. Le présent projet de loi devrait habiliter le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires.

Votre Commission voudrait à cet égard signaler qu'elle n'a pas été en mesure de connaître du détail des dispositions de ces contrats.

Compte tenu de la rédaction du projet et des éléments qui ont été portés à sa connaissance, notamment lors des auditions auxquelles elle a procédé, les contrats de solidarité devraient donc bénéficier aux entreprises du secteur privé et aux collectivités locales.

B. — Les contrats de solidarité proposés aux entreprises.

1. LES PRINCIPES

Le premier principe de ces contrats est de lier la réduction de la durée du travail effectuée par les entreprises à une embauche correspondante ; cette incitation consiste en exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale dont l'importance sera fonction des réductions d'horaires opérées.

Le second principe consiste à favoriser les départs en pré-retraite des salariés en échange d'embauches correspondantes de demandeurs d'emploi.

Ces principes devraient être mis en œuvre selon les modalités suivantes :

2. LES MODALITÉS DES CONTRATS DE SOLIDARITÉ

Aux termes de la déclaration faite par le Premier ministre le 15 septembre 1981 et des dispositions du projet de loi n° 545 déposé puis retiré du bureau de l'Assemblée nationale, les contrats de solidarité devraient s'ordonner autour des quatre formules suivantes :

a) *L'aide à la réduction de la durée du travail.*

Cette aide devrait consister en une exonération des charges sociales pour les entreprises qui programmeront une baisse de la durée hebdomadaire du travail à 36 heures au moins entre le 15 septembre 1981 et le 1^{er} septembre 1983 pour tout ou partie de leur personnel.

L'aide est accordée pour toute embauche en proportion de l'effort de réduction du temps de travail : 75 % d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pendant un an pour une réduction comprise entre deux et trois heures et 100 % pendant un an pour plus de trois heures, puis 50 % la seconde année. Selon cette modalité le coût des exonérations devrait être supporté intégralement par l'Etat.

b) *La préretraite démission à partir de cinquante-cinq ans.*

L'entreprise s'engage à embaucher un demandeur d'emploi pour chaque départ de salarié démissionnaire entre cinquante-cinq et soixante ans. L'embauche du chômeur doit intervenir dans les trois mois du départ et l'entreprise doit maintenir le niveau global des effectifs.

Jusqu'à soixante ans, les salariés démissionnaires reçoivent 70 % du salaire brut moyen des douze derniers mois, et ensuite, perçoivent soit la garantie de ressources, soit la retraite normale. Aux termes de l'accord conclu entre l'U.N.E.D.I.C. et le Gouvernement le 2 décembre 1981, la participation de l'U.N.E.D.I.C. est de 50 % du salaire de référence, une convention Etat/U.N.E.D.I.C. est donc nécessaire pour assurer le financement des 20 % manquants.

c) *La préretraite progressive après cinquante-cinq ans.*

Selon cette modalité, l'entreprise s'engage à compenser par des embauches, la transformation d'emplois à taux plein en emplois à mi-temps après cinquante-cinq ans.

En compensation, chaque salarié en retraite progressive reçoit 30 % du salaire brut moyen des douze derniers mois jusqu'à sa retraite normale. Le financement de cette mesure est assuré également par une allocation conventionnelle à la charge de l'U.N.E.D.I.C. à hauteur de 20 % et une allocation F.N.E. spécifique à la charge de l'Etat représentant 10 % de ce salaire.

d) *L'aide à l'embauche de certaines catégories de chômeurs.*

Cette aide devrait être attribuée à l'entreprise pour toute embauche à durée indéterminée d'un chômeur de longue durée (au moins six mois) et correspondre aux prestations qu'aurait versées l'A.S.S.E.D.I.C. à ce demandeur d'emploi.

L'entreprise doit par ailleurs verser au chômeur embauché, un salaire correspondant au poste occupé et acquitter les charges sociales.

L'aide n'est accordée qu'en cas de création nette d'emploi et ne peut excéder le montant des prestations de chômage qui auraient été versées pendant douze mois à l'intéressé.

Cette aide n'a pas encore fait l'objet de négociation avec l'U.N.E.D.I.C. mais devrait être financée soit sous forme d'un « à valoir » sur les cotisations d'assurance chômage dues par l'entreprise, soit sous forme d'un versement mensuel de l'aide directement par l'U.N.E.D.I.C.

3. LES MODALITÉS QUI RELÈVENT DU PROJET DE LOI D'HABILITATION

Le 7 de l'article premier du projet autorise « l'Etat à prendre en charge dans le cadre des contrats de solidarité ou de mesures spécifiques et contractuelles, des cotisations de sécurité sociale incombant normalement aux employeurs et à dégager les ressources nécessaires pour compenser cette charge ».

Cette définition ne semble donc viser que la première formule sus-énoncée relative aux exonérations totales ou partielles de cotisations.

Elle paraît cependant également viser des mesures spécifiques tel l'allègement forfaitaire des charges sociales décidé dans le plan en faveur de l'industrie textile.

Votre Commission constate d'abord que cette formule d'exonération des charges sociales, pour les entreprises qui procèdent à des embauches, n'est pas nouvelle ; elle reprend sur ce point l'une des modalités des pactes pour l'emploi des jeunes dont le bilan n'a pas été aussi mauvais que certains ont bien voulu le dire.

La Commission observe ensuite que ce type de contrat de solidarité a pour objet d'accélérer le processus de réduction de la durée du travail précédemment décrit, en mettant à la charge de l'Etat une part des cotisations sociales qui seraient dues par les entreprises du fait de l'embauche de demandeurs d'emploi qui compenseraient les vides provoqués par des réductions d'horaires dans l'entreprise.

4. LES MODALITÉS DES CONTRATS DE SOLIDARITÉ QUI NE RELÈVENT PAS DU PROJET DE LOI D'HABILITATION

A l'inverse de la première formule qui vient d'être décrite, les contrats de solidarité instituant une aide au départ en préretraite par démission à l'âge de cinquante-cinq ans, ceux mettant en place une aide au départ en préretraite progressive au même âge, ainsi que ceux prévoyant une aide à l'embauche de certaines catégories de chômeurs, ne relèvent pas du présent projet de loi. Ces formules devraient être en effet financées, comme le montre l'accord intervenu entre les partenaires sociaux le 2 décembre dernier, par l'U.N.E.D.I.C. et par le Fonds national de l'emploi déjà compétent pour financer un régime de préretraite à cinquante-cinq ans.

Cependant, la formule de l'aide à l'embauche de certaines catégories de demandeurs d'emploi n'a fait encore l'objet d'aucune

convention spécifique intervenue au sein du régime conventionnel d'assurance chômage pour permettre aux A.S.S.E.D.I.C. de verser aux employeurs qui ont embauché un chômeur de longue durée, une part des allocations de chômage que celui-ci aurait perçues s'il était resté demandeur d'emploi.

Votre Commission souhaiterait avoir la confirmation que cette modalité des contrats de solidarité ne nécessite pas, étant donné l'originalité de la formule, une intervention du législateur.

C. — Les contrats de solidarité proposés aux collectivités locales : des perspectives incertaines.

Cette formule des contrats de solidarité qui seraient proposés aux collectivités locales est celle qui suscite le plus d'inquiétude au sein de votre Commission.

Cette dernière ne peut en effet que s'interroger sur la formulation des dispositions du projet de loi d'habilitation et ne peut manquer d'être troublée par un mouvement qui s'esquisse de la part de certaines collectivités locales alors que la base juridique et surtout le financement de ces modalités apparaissent pour le moins incertains.

1. UN « EXISTENTIALISME » JURIDIQUE ?

Votre Commission ne peut en effet dissimuler son étonnement lorsqu'elle constate que des collectivités locales, en l'espèce, des communes de première importance, signent ou manifestent la volonté de signer avec l'Etat des contrats de solidarité par lesquels elles s'engagent en l'absence, jusqu'à aujourd'hui, d'une base juridique sûre, à procéder à des réductions d'horaire de certains de leurs agents pour procéder à des embauches correspondantes.

Elle constate, par ailleurs, des réactions mitigées de certaines organisations syndicales, à l'égard de ces contrats ou des intentions manifestées par ces communes.

Constatant cet « existentialisme juridique » où l'existence des faits semble précéder l'essence du droit, votre Commission voudrait recenser les possibilités offertes aux collectivités locales en ce qui concerne plusieurs modalités des contrats de solidarité et souhaiterait surtout manifester son inquiétude s'agissant du financement de ces formules.

2. LA RÉDUCTION DE LA DURÉE DU TRAVAIL POUR LES AGENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les fondements juridiques : une circulaire du 16 novembre 1981 et les ordonnances qui devraient résulter de la loi d'habilitation :

— *la circulaire du 16 novembre 1981* cosignée par les ministères de l'Intérieur et du Travail propose aux collectivités locales et aux établissements publics qui en dépendent, la souscription de contrats avec l'Etat, en vue de définir les engagements de la collectivité (réduction de la durée du travail et amélioration du fonctionnement des services) et les contreparties apportées par l'Etat (contrats emploi-formation, stages pratiques et création d'emplois d'initiative locale).

Ces dispositions innovent peu par rapport aux dispositions existantes notamment en comparaison de celles résultant du vote du collectif budgétaire de juillet 1981 et des mesures prévues par le projet de loi de finances pour 1982 relatives au plan « avenir-jeunes » et au plan pour l'emploi.

— *La portée des dispositions du projet de loi d'habilitation en matière de réduction de la durée du travail : leur application aux collectivités locales ?*

A l'inverse des dispositions du projet de loi n° 545 déposé temporairement sur le bureau de l'Assemblée nationale, le présent projet de loi d'habilitation ne paraît pas exclure du champ d'application de ses dispositions relatives à la réduction du temps de travail les collectivités locales et leurs établissements publics.

C'est ainsi que le présent projet mentionne les bénéficiaires des exonérations de cotisations par le terme « employeurs », formule qui paraît aller au-delà des seules entreprises privées, et qui justifierait les premières réactions favorables relatives aux réductions d'horaires de travail de certains agents communaux.

Aux termes de la rédaction du 7° de l'article premier du présent projet, il apparaît que cette modalité de contrat de solidarité serait en partie financée par l'Etat, s'agissant des cotisations de sécurité sociale des demandeurs d'emploi embauchés en contrepartie de la réduction de la durée du travail des autres agents des collectivités locales.

Si cette interprétation était la bonne, votre Commission souhaiterait vivement être éclairée sur le détail de la prise en charge par l'Etat du financement de ces cotisations.

3. LA CESSATION ANTICIPÉE D'ACTIVITÉ DES AGENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES : UN PRINCIPE CLAIR MAIS UN FINANCEMENT A PRÉCISER

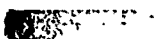
a) *Le principe.*

Celui-ci est fixé par le 5 de l'article premier du projet qui pose qu'un système contractuel de cessation anticipée d'activité pour les agents des collectivités locales (ou de leurs groupements) ayant conclu un contrat de solidarité sera mis en place et financé par l'ensemble des collectivités locales et éventuellement étendu à des établissements publics locaux.

En clair, ces dispositions indiquent que les agents des collectivités concernées pourront partir en préretraite sous réserve de l'embauche de jeunes demandeurs d'emploi.

Cette formule s'apparente très directement à la deuxième modalité décrite plus haut dans les contrats de solidarité prévus pour les salariés des entreprises privées.

D'après les informations recueillies, cette mesure serait susceptible de dégager 10.000 emplois et coûterait 500 millions de francs.



b) *Les modalités de financement ?*

Dans le silence du projet de loi, votre Commission s'est interrogée sur les modalités de financement de la cessation anticipée d'activité pour les agents des collectivités locales.

Dans le cadre des auditions menées, le Premier ministre indiquait que les collectivités locales devraient participer au financement des contrats de solidarité et qu'une compensation financière serait probablement obtenue par une majoration de 10 % de la dotation de péréquation sur les impôts-ménages. Cette dotation de péréquation qui est un des éléments composant la dotation globale de fonctionnement prend en compte l'effort fiscal des communes.

Il paraîtrait normal au Premier ministre que les charges du budget communal se trouvant augmentées par un effort social conséquent, cette dotation puisse venir en allègement des charges nouvelles.

Plus précis sans doute, et mieux informé que votre Commission spéciale, le Rapporteur de la commission compétente de l'Assemblée nationale indiquait dans son rapport que « la charge engendrée par ce système de préretraite serait supportée pour un quart par la collectivité employeur et pour trois quarts par un Fonds de compensation institué par le projet et lui-même financé par une cotisation

assise sur la masse des salaires versés aux personnels de toutes les collectivités ayant normalement vocation à conclure des contrats de solidarité ».

Votre Commission souhaiterait obtenir du Gouvernement des précisions en ce qui concerne le financement de ces cessations anticipées d'activité, qui risque d'avoir des conséquences non négligeables sur les finances locales.

Elle exprime la crainte que le mécanisme ainsi créé sous couvert de solidarité intercommunale aboutisse au résultat inverse, c'est-à-dire qu'il pèse plus lourdement sur les petites et moyennes communes qui, par définition, éprouveront des difficultés ou seront dans l'incapacité de conclure des contrats de solidarité.

Normalement optionnels, ces contrats risquent de s'imposer, malgré les principes de liberté proclamés dans le projet de loi de décentralisation, à des communes pour lesquelles ils ne sont ni nécessaires ni souhaitables, si ces dernières veulent retrouver les contributions qu'elles auront été obligées de verser au Fonds de compensation.

c) Les hypothèses envisageables.

En réalité, les collectivités locales pourraient conclure avec l'Etat trois principaux types de contrats :

— la première catégorie de contrats concernerait essentiellement des préretraites avec remplacement nombre pour nombre des emplois libérés ;

— la deuxième porterait sur des mesures de réduction de la durée du travail s'accompagnant d'un renforcement des effectifs et d'un aménagement des horaires d'ouverture au public des bureaux, voire de la création de nouveaux services ;

— la troisième comporterait une combinaison, dans les communes importantes, de systèmes de préretraites et de réduction de la durée du travail.

L'aide de l'Etat pourrait intervenir de deux façons :

— sous la forme tout d'abord d'une majoration de la dotation globale de fonctionnement des communes intéressées.

Comme il a été indiqué ci-dessus, la composante « impôts-ménages » de la D.G.F. serait majorée de 10 % et comme il s'agit d'un élément de la partie de cette dotation qui fait l'objet d'une péréquation, les communes ayant conclu un contrat verraient augmenter la part qui leur serait versée.

En effet, l'effort consenti par les collectivités pour augmenter les effectifs de leurs agents se traduirait par une augmentation des

impôts sur les ménages, donc de la part de la D.G.F. qu'elles recevraient à ce titre.

— mais cette augmentation de la D.G.F. pourrait ne pas être suffisante.

Aussi est-il également envisagé de créer un fonds de péréquation qui serait géré par la Caisse des dépôts et consignations et alimenté par les cotisations de l'ensemble des collectivités locales ainsi que par une contribution éventuelle de la C.N.R.A.C.L. (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales), prélevée sur ses réserves, qui seraient importantes (17 milliards), mais qui proviennent en tout état de cause des cotisations et versements des communes, auxquelles on pourrait donc ultérieurement demander de les reconstituer.

IV. — L'ABAISSEMENT DE L'AGE DU DROIT A LA RETRAITE A TAUX PLEIN

Les quatrième et cinquième paragraphes de l'article premier, tendant à abaisser l'âge du droit à la retraite à taux plein des salariés, constituent probablement l'un des enjeux les plus importants de ce projet de loi.

Les dépenses de vieillesse, qui représentaient en 1962 5 % du P.I.B., en absorbent aujourd'hui 10 %, et les équilibres démographiques et économiques ne peuvent qu'accroître cette charge.

L'abaissement de l'âge de la retraite tend, selon le Gouvernement, à la réalisation de deux objectifs :

— mieux partager le temps de travail, en favorisant la libération ou la création d'emplois ;

— répondre à une aspiration très largement ressentie par la collectivité nationale.

Votre Commission doute malheureusement qu'une telle mesure emporte des effets sensibles sur l'emploi. En revanche, elle aperçoit les conséquences financières fâcheuses d'une réforme dont elle souhaite notamment qu'en tout état de cause, elle respecte la liberté de choix de nos concitoyens.

Afin d'éclairer le Sénat, il lui est apparu nécessaire d'organiser sa réflexion en trois étapes :

— la description des modalités actuelles de la cessation d'activité ;

— la présentation, aussi objective que possible, des mesures envisagées par le Gouvernement ainsi que des hypothèses démographiques et financières qui soutiennent son action ;

— l'analyse critique d'un projet qui menace à la fois les équilibres financiers et l'autonomie des régimes de retraite, les avantages sociaux des assurés, et notre appareil économique, déjà lourdement handicapé par le poids des charges sociales.

A. — La législation actuelle.

L'âge de la retraite est, d'ores et déjà, en France, fixé à soixante ans. Simplement, la retraite à taux plein n'est accordée qu'aux seuls salariés qui cessent leur activité à soixante-cinq ans. De nombreuses lois sont cependant intervenues qui tendent toutes à anticiper les départs de certaines catégories de travailleurs. En outre, un système original a été mis en place, géré par l'U.N.E.D.I.C., qui a permis à 300.000 salariés de se retirer à soixante ans : la garantie de ressources, instituée en 1972 et depuis sans cesse étendue.

Il convient en outre d'observer que rien n'oblige à partir à soixante-cinq ans, cette constatation de droit étant soulignée par les dispositions de nombreuses conventions collectives qui prévoient le versement d'« indemnité de départ à la retraite », que l'on peut mettre en parallèle avec l'indemnité de licenciement.

1. LES AVANTAGES SERVIS PAR LES RÉGIMES DE RETRAITE

a) *Le droit commun.*

— *Le régime général de la sécurité sociale.*

Le droit à la retraite dite « de base » servie par le régime général est d'ores et déjà ouvert à soixante ans. Mais c'est seulement à soixante-cinq ans que le taux plein s'applique au calcul de la pension.

A soixante-cinq ans en effet, le salarié qui réunit trente-sept annuités et demie de cotisations (soit 150 trimestres), se voit accorder une pension égale à 50 % du salaire moyen des dix meilleures années.

Les services accomplis entre soixante et soixante-cinq ans, qui donnent lieu à cotisation, ne sont toutefois retenus pour le calcul de la pension que dans la mesure où le salarié n'a pas acquis, à soixante ans, 37,5 annuités de cotisations.

Dans l'hypothèse où le salarié demande la liquidation de ses droits à soixante ans, et s'il a atteint le plafond des annuités liquidables, sa pension n'est plus égale qu'à 25 % du salaire moyen des dix meilleures années.

Il est ainsi procédé à un abattement proportionnel de 25 %, réduit de 5 % par année supplémentaire d'activité entre soixante et soixante-cinq ans, pour atteindre le taux maximum de pension de 50 % à ce dernier âge.

Quant au salarié qui prolonge son activité au-delà de soixante-cinq ans, il bénéficie, au plafond des annuités liquidables, d'une

majoration annuelle de 5 % jusqu'à soixante-dix ans, âge auquel il peut ainsi prétendre à une pension égale à 75 % du salaire moyen de ses dix meilleures années.

— *Les régimes complémentaires de retraite.*

A la prestation servie par le régime général, s'ajoutent les avantages attribués par les régimes complémentaires de retraite, distincts selon que le salarié avait ou non la qualité de cadre.

Là encore, l'âge du droit à la retraite est fixé à soixante ans (voire cinquante-cinq ans), mais sous la réserve de l'application d'abattements qui varient, pour les non-cadres, de 20 % à 28 % selon les régimes.

Les régimes de non-cadres, regroupés dans l'association des régimes de retraites complémentaires (A.R.R.C.O.), mettent en œuvre un système qui exprime les droits des intéressés, soit par référence à un pourcentage de salaire (fin de carrière ou meilleures années), soit par l'acquisition de points, en fonction des cotisations versées.

Les régimes de retraite des cadres, regroupés au sein de l'association générale des institutions de retraites des cadres (A.G.I.R.C.), reposent tous sur un système de points, convertis en une retraite revalorisable.

On estime généralement que la retraite servie à soixante-cinq ans aux non-cadres varie, selon la pente de la carrière, de 20 % (si la pente est faible) à 16,5 % (si la pente est forte) du salaire perçu à la date de la cessation d'activité.

S'agissant des cadres qui ont atteint soixante-cinq ans et réunissent 37,5 annuités au taux moyen de cotisation, la retraite varie, selon les mêmes considérations que précédemment, de 34 à 40 % du salaire final.

b) *Les mesures d'anticipation.*

— *Le régime général de la sécurité sociale.*

De nombreux textes législatifs, rappelés dans la première partie du présent rapport, ont permis à certaines catégories de bénéficiaire, avant soixante-cinq ans, d'une retraite calculée au taux applicable à cet âge.

Les inaptes au travail, qui justifient d'un taux d'incapacité de 50 % et qui ne peuvent poursuivre leur activité sans compromettre leur santé, ont la faculté de recevoir, dès soixante ans, une retraite au taux applicable à soixante-cinq ans.

Les mêmes droits sont accordés :

— aux déportés et aux internés résistants et politiques ;

— aux travailleurs manuels, qui, ayant exercé une activité manuelle pendant cinq de leurs quinze dernières années d'activité, cessent leur activité antérieure, après avoir cotisé pendant quarante et un an ;

— aux mères de trois enfants ou plus, ouvrières, qui, ayant exercé une activité manuelle pendant cinq de leur quinze dernières années d'activité, ont cotisé pendant trente ans.

Enfin, les anciens combattants et prisonniers de guerre, peuvent obtenir leur retraite à taux plein entre soixante et soixante-cinq ans, selon la durée de leur mobilisation ou de leur captivité.

— *Les régimes complémentaires de retraite.*

Les régimes complémentaires ont aligné leurs règles sur celles qui sont appliquées au régime général, accordant ainsi le droit à la retraite à taux plein aux mêmes catégories, entre soixante et soixante-quatre ans.

2. LA GARANTIE DE RESSOURCES

Aux retraites servies par le régime général et les régimes complémentaires, s'est ajouté, dans le cadre conventionnel, un mécanisme de garantie de ressources géré par l'U.N.E.D.I.C. Dès 1972, un accord est intervenu, tendant à instituer, à titre permanent, l'allocation de « garanties de ressources-licenciement ». Cet accord a été complété en 1977, par l'institution temporaire d'une allocation de « garantie de ressources-démission », dont l'échéance après renouvellement est fixée au 31 mars 1983.

a) « *La garantie de ressources-licenciement* ».

La garantie de ressources licenciement est accordée aux salariés licenciés à soixante ans, et, sous certaines conditions, entre cinquante-cinq et soixante ans, dès lors qu'ils ont été affiliés pendant au moins dix ans à un régime de sécurité sociale de salariés et employés pendant la même durée par des entreprises assujetties à l'U.N.E.D.I.C. En outre, ils doivent avoir été employés pendant une année continue ou deux années discontinues par des entreprises relevant de l'U.N.E.D.I.C.

La garantie de ressources licenciement n'est pas accordée aux salariés qui ont demandé la liquidation de leur retraite après leur licenciement. Mais elle peut toutefois être attribuée aux salariés qui jouissaient, avant leur licenciement, d'une pension dont le montant,

ajouté aux allocations de chômage, est inférieur à 70 % de leur dernier salaire.

b) La garantie de ressources démission.

L'allocation de garantie de ressources démission est attribuée aux salariés âgés de soixante ans au moins qui, remplissant les mêmes conditions d'affiliation que précédemment, ne peuvent prétendre à une pension à taux plein auprès de leurs régimes de retraite de base ou complémentaire.

Le cumul avec une pension est autorisé, pour les salariés qui la percevaient avant leur démission, dans les mêmes conditions que celles qui s'appliquent à la garantie de ressources licenciement.

c) Le montant de la garantie de ressources.

La garantie de ressources (licenciement ou démission) est égale à 70 % du salaire brut (soit 78 % du salaire net), dans la limite du plafond de l'U.N.E.D.I.C., sans pouvoir être inférieure à 115 % de l'allocation de base servie aux chômeurs ni supérieure à 90 % du salaire journalier de base.

L'attribution de la garantie de ressources n'implique pas une cessation totale d'activité. Le versement de l'allocation est suspendu ou réduit dans l'hypothèse où le bénéficiaire exerce une activité professionnelle.

B. — Les intentions gouvernementales.

L'ambition du Gouvernement s'organise autour de trois orientations :

— abaisser le droit à la retraite de base à taux plein des salariés à soixante ans et, pour certains d'entre eux, avant même cet âge ;

— ne pas reconduire la convention relative à la garantie de ressources « démission », qui vient à échéance le 31 mars 1983 ;

— inciter les régimes complémentaires de retraite à aligner leurs dispositions sur celles qui seront retenues par les régimes de base.

Cette réforme, dont seuls les traits essentiels sont actuellement connus, s'appuie sur des considérations démographiques qu'il convient de rappeler rapidement.

1. LES HYPOTHÈSES DÉMOGRAPHIQUES

a) *Législation inchangée.*

Actuellement, les personnes ayant cessé leur activité avant soixante-cinq ans se répartissent comme suit :

Retraites liquidées par anticipation en application des lois récentes (estimations).

— Inaptes au travail	170.000
— Anciens combattants	80.000
— Travailleurs manuels	10.000
— Femmes ayant acquis 37,5 annuités	18.000
Total (au 31 décembre 1981)	278.000

Garantie de ressources :

— Garantie de ressources « licenciement »	130.000
— Garantie de ressources « démission »	120.000
Total (avril 1981)	250.000

On estime à 300.000 le nombre de garanties de ressources attendues à la fin du précédent exercice.

A législation inchangée, la répartition des affiliés du régime général, selon leur situation au regard de ce régime, s'établira comme suit en 1985 :

	55-59 ans	60-64 ans
Pensionnés	0	890.000
Pensionnés non liquidés	2.420.000	1.255.000
— dont actifs au régime général	1.000.000	275.000
— dont garantie de ressources		500.000
— dont personnes ne relevant pas du régime à la date d'ouverture du droit	1.420.000	480.000

Selon les projections effectuées par les services de prévisions du ministère des Finances, il semble qu'autour de l'âge de soixante ans, les actifs entrent en garantie de ressources, tandis que les personnes ne relevant plus du régime bénéficient de pensions anticipées. Le tableau ci-dessus prend en compte, pour 1985, les conséquences d'une telle tendance.

b) *L'impact de la réforme gouvernementale.*

La population potentielle, bénéficiaire de la réforme, dans la tranche d'âge soixante-soixante-quatre ans est, selon le tableau présenté ci-dessus, de 1.255.000 personnes. Le Gouvernement a cependant estimé la part de cette population qui, à comportements stables, demanderait effectivement la liquidation de sa retraite à soixante ans.

Selon ces estimations, les actifs de soixante à soixante-quatre ans (275.000 personnes) doivent être distingués selon qu'ils appartiennent au secteur privé (200.000) ou public (75.000).

S'agissant des actifs du secteur privé, on estime que 25 % d'entre eux, qui réuniraient les conditions requises (39 annuités de cotisations dans l'hypothèse retenue), soit environ 45.000 personnes, demanderaient leur retraite.

En ce qui concerne les actifs du secteur public, seuls 55.000 agents seraient, selon les mêmes sources, intéressés par la réforme. Il convient de rappeler qu'ils ne bénéficient pas, actuellement, de la garantie de ressources.

La suspension de cette dernière, en avril 1983, réduirait à 270.000 le nombre de ses bénéficiaires en 1985, au titre des droits acquis. Dès lors, 230.000 personnes pourraient demander la retraite à soixante ans, dont 200.000 réunissant la durée d'assurance de l'hypothèse.

Enfin, seulement 280.000 anciens cotisants au régime général, non assurés à soixante ans, seraient intéressés par la réforme, dès lors que la durée d'assurance exclut les femmes inactives et les travailleurs étrangers.

En somme, 580.000 personnes âgées de soixante à soixante-cinq ans seraient intéressées en 1985 par la réforme, dont seulement 100.000 actifs (55.000 dans le secteur public).

2. LES TRAITS PRINCIPAUX DE LA NOUVELLE LÉGISLATION

Dès le mois de juillet dernier, le Gouvernement a procédé à la consultation des partenaires sociaux. Au moment où il demande la confiance du Parlement, il ne semble pas toutefois avoir arrêté définitivement les modalités d'application d'une réforme qui entrera en vigueur, pour le régime général, au mois de mars 1983, c'est-à-dire à l'échéance de l'accord de 1977 relatif à la garantie de ressources « démission ».

a) *La retraite de base.*

Selon les informations recueillies par votre Commission, les règles applicables au régime général seraient les suivantes :

— Les salariés ayant atteint l'âge de soixante ans, s'ils remplissent des conditions de durée d'assurance ou d'activité, pourront percevoir une retraite égale à 50 % du salaire moyen des dix meilleures années. La durée d'assurance s'entend comme la totalisation des périodes cotisées et des périodes assimilées, au sens de la législation actuelle. A cet égard, une ambiguïté subsiste dans le texte du paragraphe 4 de l'article premier du projet de loi, qui pourrait laisser croire que la durée d'activité s'ajouterait à la durée d'assurance. En fait, la durée de l'activité ne serait prise en compte que pour la période antérieure à la mise en place des régimes. Quant à la durée d'assurance, elle n'est pas encore fixée et pourrait varier entre 37,5 et 42 annuités. Dans l'hypothèse où la durée finalement retenue serait supérieure à 37,5 années, il ne semble pas que le Gouvernement ait tranché au point de savoir quelle durée serait retenue pour le calcul de la pension elle-même.

— Les pensions liquidées au-delà de l'âge normal ne bénéficieraient plus de la majoration proportionnelle actuellement consentie. Sans doute, une telle disposition traduit-elle en partie la volonté du Gouvernement de favoriser la cessation volontaire d'activité, inscrite dans le projet de loi ?

— Ceux des salariés qui, à soixante ans, ne réunissent pas le nombre d'annuités nécessaire à la liquidation de la retraite à taux plein recevraient une retraite proportionnelle selon des modalités qui ne sont pas encore définies.

— La pension pourrait être liquidée avant soixante ans pour certains de ceux des salariés, le plus souvent entrés plus tôt dans la vie professionnelle, qui réunissent, avant cet âge, les conditions de durée d'activité ou d'assurance. Il s'agirait probablement des travailleurs ayant exercé un métier pénible ou des femmes qui, malgré leurs charges de famille, seraient restées en activité.

Enfin, les règles actuelles, qui permettent de compenser la durée d'assurance entre les hommes et les femmes, corrigeraient les disparités entre les sexes auxquelles pourrait conduire la nouvelle loi.

b) *La retraite complémentaire.*

La garantie de ressources assure un revenu égal à 70 % du salaire brut final. Les régimes de base servent une prestation égale à 50 % du salaire moyen des dix meilleures années. La réforme gouvernementale suppose donc, sans aucun doute, que les régimes

complémentaires alignent leurs règles sur celles qui s'appliqueront dans les régimes de base.

A cet effet, les partenaires sociaux et les responsables des régimes complémentaires ont été reçus par le ministre de la Solidarité nationale. La concertation devrait, selon le Ministre, se poursuivre en 1982 pour aboutir à un accord avant l'échéance de mars 1983, qui devrait permettre de garantir 70 % à 75 % du salaire moyen et non point 70 % du dernier salaire brut.

— *L'évaluation gouvernementale du surcoût de la réforme.*

Selon les solutions qui seraient définitivement retenues, les simulations effectuées par les services ministériels laissent apparaître que l'abaissement de l'âge de la retraite coûterait, pour la tranche d'âge de soixante-soixante-quatre ans, en 1985, entre 3 et 5 milliards de francs de plus que la dépense qui aurait résulté de la simple prolongation de la garantie de ressources.

Ce chiffre inclut le coût supplémentaire imposé aux régimes complémentaires de retraite, dès lors qu'ils aligneraient leurs règles sur celles du régime général.

Quant à la tranche d'âge cinquante-cinq-cinquante-neuf ans, l'essentiel du coût résulterait moins des mesures d'anticipation envisagées que de la mise en œuvre des contrats de solidarité, analysés plus haut. En effet, il semble que de telles mesures d'anticipation n'auraient que des effets limités, aussi longtemps que seraient maintenus les contrats de solidarité.

**C. — L'abaissement de l'âge de la retraite
dans la fonction publique : un texte ambigu.**

Le 5° de l'article premier du projet de loi vise à adapter également l'âge de la retraite dans la fonction publique dans des termes très ambigus :

— d'une part, des mesures permanentes seront mises en œuvre afin de permettre des dégagements d'emplois et tendant à modifier les dispositions relatives aux pensions ;

— d'autre part, des dispositions dérogatoires seront prises à titre temporaire.

M. Jean-Michel Belorgey, rapporteur devant l'Assemblée nationale, notait que ce dispositif était certainement le moins « transparent » de tous les projets contenus dans la loi d'habilitation.

1. LA SITUATION ACTUELLE

L'âge de la retraite des fonctionnaires est extrêmement variable selon la nature des activités.

Les fonctionnaires civils en service sédentaire peuvent se retirer à soixante ans, tandis que ceux qui bénéficient de la règle particulière dite des « services actifs » ont la faculté de demander la liquidation de leur pension à cinquante-cinq ans. Mais certaines catégories d'agents peuvent cesser leur activité dès l'âge de cinquante ans. Il en va ainsi des agents des réseaux souterrains employés par les collectivités locales ou encore de certains agents de la R.A.T.P.

Le plafond des annuités liquidables retenu pour la retraite à taux plein est, comme dans le secteur privé, fixé à 37,5 annuités de cotisations.

Diverses bonifications sont accordées pour tenir compte, par exemple, de la situation de famille ou encore des services militaires accomplis par les intéressés.

Au plafond des annuités liquidables, la pension servie aux fonctionnaires équivaut, en règle générale, à 75 % du montant du dernier traitement, plaçant ainsi les agents titulaires de l'Etat dans une situation plus favorable que celle qui est faite aux salariés du secteur privé.

Mais il est une particularité essentielle à la fonction publique qui permet de mieux éclairer les intentions gouvernementales : les fonctionnaires ne peuvent en effet poursuivre leur activité au-delà d'une limite d'âge généralement fixée à soixante-cinq ans, mais qui peut être supérieure. C'est notamment le cas de certains hauts fonctionnaires appartenant aux corps les plus prestigieux de l'Etat.

2. LES INTENTIONS GOUVERNEMENTALES

Si l'on en croit les déclarations gouvernementales, le projet de loi autorise deux types de mesures :

— d'une part, l'âge de départ à la retraite pourrait être abaissé tant pour les fonctionnaires relevant de la catégorie des services sédentaires que pour ceux qui appartiennent à celle des services actifs. Cependant, une telle mesure ne saurait avoir d'effets réels que dans l'hypothèse où le plafond des annuités liquidables serait lui-même abaissé, compte tenu des âges d'entrée et de départ dans la fonction publique et du fait que les services accomplis avant dix-huit ans ne sont pas validés pour le calcul de la pension.

L'observation attentive des propos ministériels permet de penser que les mesures dérogatoires visées dans la deuxième phrase du 4° de l'article auraient précisément cet objet pour une période temporaire ;

— d'autre part, les limites d'âge pourraient être abaissées. Il est certain que, compte tenu de l'âge d'ouverture du droit à pension, seule une action sur les limites d'âge peut permettre un dégagement effectif des cadres.

Mais une telle démarche est-elle opportune ? Si l'on s'en tient au seul exemple des grands corps de l'Etat, il est inutile de rappeler l'encombrement de nos hautes juridictions, comme le Conseil d'Etat ou la Cour des comptes. Faut-il donc écarter de la vie active des fonctionnaires de qualité présentant toutes les garanties de compétence, pour les remplacer par des agents recrutés dans des conditions douteuses, comme certains projets de loi le donnent à craindre.

Votre Commission ne le pense pas et s'inquiète au contraire d'un recours excessif à l'abaissement des limites d'âge, destiné éventuellement à mieux assurer l'assise gouvernementale dans certaines enceintes...

Prenant l'exemple de la Cour des comptes, on constate que l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante-six ans, hypothèse fréquemment avancée, aurait, pour la seule année 1982, les conséquences suivantes :

- départ du premier président et du procureur général ;
- départ de trois présidents de chambre sur sept, dont ceux des deux chambres ayant compétence pour les collectivités locales et d'une des deux chargées de vérifier les entreprises publiques ;
- départ de 16 conseillers maîtres sur 70.

De tels vides entraîneraient incontestablement une désorganisation de la juridiction, au moment même où elle doit faire face à la mise en place des chambres régionales des comptes.

Au total, il faudrait pourvoir 36 postes de conseillers maîtres, si l'on tient compte des promotions au sommet de la hiérarchie, et des 15 postes inscrits au budget de 1982 pour commencer à assurer les présidences des chambres régionales. Normalement, 12 nouveaux conseillers maîtres proviendraient du tour extérieur, ce qui est déjà considérable, 24 faisant l'objet de promotions. Comme la structure du corps ne permettrait pas 24 promotions, il faudrait faire un plus large appel au tour extérieur. Simultanément, il faudrait pourvoir les 48 postes de conseillers des chambres régionales créés au budget 1982.

On aboutirait ainsi à un recrutement massif nuisible à la fois à la compétence et à l'indépendance de la magistrature.

Même si, comme l'a déclaré Mme le ministre de la Solidarité nationale devant l'Assemblée nationale, « le texte n'est donc évidemment pas destiné à modifier les règles de recrutement » de la fonction publique, il créera une situation telle que l'on sera tenté de procéder à des dégradations, ce qui serait inacceptable.

La suspicion d'arrière-pensées politiques concernant la composition des grands corps prend ainsi, sur cet exemple, où la lutte contre le chômage n'est en rien en cause, une consistance particulièrement inquiétante.

La mise en œuvre du mécanisme décrit ci-dessus serait à l'évidence condamnable.

D. — Un pari financièrement périlleux et socialement douteux.

Votre Commission spéciale n'entend pas écarter le principe de l'abaissement de l'âge du droit à la retraite. Elle conteste seulement la voie empruntée par le Gouvernement, qui lui paraît dangereuse à deux titres :

— d'une part, les effets financiers sur les régimes peuvent s'avérer très considérables, menaçant ainsi leurs équilibres et, à terme, l'autonomie à laquelle les régimes conventionnels sont particulièrement et à juste titre attachés ;

— d'autre part, il est probable que les nouvelles règles seront, en fait, moins favorables aux salariés que celles qui s'appliquent actuellement, dans le cadre de la garantie de ressources ou des retraites anticipées.

1. UNE MENACE FINANCIÈRE POUR LES RÉGIMES

Avant même d'apprécier les conséquences de la réforme, il convient de rappeler que, d'ores et déjà, les équilibres financiers des régimes sont très fragiles :

— le régime général enregistrera, à la fin de 1982, un déficit cumulé de 9 milliards de francs. Le déficit sera probablement de 759 millions en 1981 et de 1.271 millions en 1982 ;

— les régimes complémentaires doivent également puiser dans leurs réserves afin de faire face aux contraintes démographiques qui s'imposent à eux.

En effet, pour le seul régime général, le rapport cotisants-retraités s'est fortement dégradé au cours des dernières années, passant de 3,65 à 2,66 de 1971 à 1981.

A *législation inchangée*, cette situation financière devrait conduire, à l'horizon 1985, à un accroissement sensible des cotisations :

— le taux du régime général, de 12,9 % actuellement, passerait à 15 % ;

— le taux des régimes A.R.R.C.O., de 5,3 %, devrait passer à 5,6 % ;

— le taux moyen des régimes A.G.I.R.C. devrait passer de 14,4 à 15,4 %.

Dès lors, la mise en œuvre de la réforme gouvernementale, selon des hypothèses qui peuvent toutefois ne pas correspondre aux textes définitifs, entraînerait un relèvement supplémentaire de 1,5 point des cotisations au régime général, de 1 point aux régimes complémentaires A.R.R.C.O. et de 3,8 points aux régimes complémentaires A.G.I.R.C.

Ces coûts intègrent la suppression des coefficients d'abattement pour tous les allocataires partis à la retraite avant soixante-cinq ans.

Une telle perspective appelle plusieurs observations :

— que le Gouvernement le veuille ou non, les charges d'assurance vieillesse qui pèsent actuellement sur les salariés et, par conséquent, sur les coûts des entreprises s'aggraveront encore, menaçant la compétitivité de notre appareil industriel ;

— les régimes complémentaires de retraite devraient, soit majorer de près de 25 % leurs cotisations (A.G.I.R.C.), soit porter atteinte aux montants des retraites actuellement servies. Le choix est donc entre une augmentation supplémentaire des charges sociales ou une dégradation du pouvoir d'achat des pensions ;

— le Gouvernement, pour défendre son projet, avance l'idée que le surcoût provoqué par la réforme sera compensé par la disparition de l'allocation de garantie de ressources. Mais à qui profitera l'allègement de la charge ? Ou l'Etat, réduisant sa participation au financement de l'U.N.E.D.I.C., « subventionnera » les régimes de retraite, ou bien, la charge de l'assurance chômage sera réduite. Dans le premier cas, les régimes complémentaires de retraite risqueraient alors de tomber sous la tutelle financière de l'Etat. Dans le second cas, et compte tenu de la volonté de respecter les droits acquis des allocataires actuels de la garantie de ressources, l'allègement de la charge financière du chômage compensera insuffisamment l'accroissement des cotisations d'assurance vieillesse ;

— en fait, le projet vise à substituer à un mécanisme conjoncturel d'incitation à la cessation d'activité, lié directement à la situation démographique et économique, un dispositif permanent qui pèsera lourdement sur la collectivité nationale ;

— enfin, les régimes complémentaires de retraite ne sont pas visés par le projet de loi. Comment l'Etat envisage-t-il de réagir contre un refus d'alignement, total ou partiel, de ces régimes ? Certains propos du Rapporteur à l'Assemblée nationale ont inquiété, à cet égard, votre Commission spéciale, très attachée au respect du paritarisme et à la liberté conventionnelle.

2. DES CONSÉQUENCES SOCIALES DOUTEUSES

La réforme proposée par le Gouvernement se traduira, en fait, par une dégradation des avantages accordés aux salariés :

— ainsi qu'il a déjà été dit, l'extension du droit à la retraite peut remettre en cause la garantie du maintien du pouvoir d'achat des pensions actuellement servies ;

— quelque solution qui soit retenue, les régimes ne pourront assurer à leurs retraités un niveau de pension équivalent à la garantie de ressources ;

— enfin, la liberté de choix des intéressés sera-t-elle vraiment respectée ? Votre Commission spéciale pense ici tout particulièrement aux fonctionnaires.

Quant aux non-salariés, écartés du champ d'application du projet de loi, le Gouvernement s'est engagé, après une concertation avec les responsables des régimes, à préparer une réforme législative, pour une date qui ne semble pas précisément déterminée. A cet égard, votre Commission spéciale rappelle que la volonté d'harmonisation des règles entre les régimes de sécurité sociale, proclamée haut par le Gouvernement, souffre ici d'une grave exception.

V. — LA LIMITATION DE LA POSSIBILITÉ DE CUMUL ENTRE UNE PENSION DE RETRAITE ET UN REVENU D'ACTIVITÉ

La limitation des cumuls entre une pension de retraite et une rémunération d'activité prévue au paragraphe 6° de l'article premier du projet vient en complément des mesures indiquées aux deux paragraphes précédents dont l'objet est de favoriser les cessations d'activité par mise à la retraite. Le Gouvernement craint qu'en l'absence d'une réglementation des cumuls entre la retraite et une activité professionnelle, ces mesures, et en particulier l'abaissement de l'âge de la retraite, ne puissent se traduire par une création significative d'emplois.

Votre Commission s'estime insuffisamment éclairée sur la réforme envisagée pour en apprécier la portée réelle. Cependant, elle tient par avance à exprimer son souci, quelles que soient les solutions retenues, de voir intégralement respectés les droits acquis des intéressés et le principe du droit au travail.

A. — La situation actuelle.

1. EN DROIT : LA RÉGLEMENTATION

La réglementation actuelle, qui diffère selon que l'intéressé est retraité du secteur public ou du secteur privé, est peu contraignante.

a) *Le secteur public.*

Les agents retraités de l'Etat, civils et militaires, des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif ainsi que les ouvriers retraités des établissements industriels de l'Etat, peuvent cumuler intégralement leur pension avec une activité de service public rémunérée dès lors qu'ils ont atteint, lors du départ en retraite, la limite d'âge applicable à leur emploi.

Ce n'est que lorsque l'agent est parti en retraite avant la limite d'âge et a repris une activité dans le secteur public que le versement de la pension est suspendu jusqu'à la cessation de cette nouvelle activité. (Certaines exceptions sont toutefois prévues en faveur des retraités d'office, des retraités pour invalidité, des

reprises d'emploi faiblement rémunérées et des sous-officiers ayant effectué au moins vingt-cinq ans de service.)

Dans les deux cas les intéressés peuvent toujours postuler un emploi dans le secteur privé.

b) *Le secteur privé.*

En ce qui concerne les salariés, *le régime général* ne prévoit aucune interdiction de principe du cumul, mais certaines restrictions tendent à en limiter les possibilités. Ainsi :

- L'article L. 289 du Code de la sécurité sociale limite les possibilités du cumul au-delà d'un certain plafond entre la pension de vieillesse et les indemnités journalières dues à un retraité en arrêt de maladie au titre de l'emploi qu'il a repris ;

- Certaines catégories de pensionnés se voient restreindre leur droit à cumul. Notamment, les bénéficiaires de la pension anticipée au taux plein pour inaptitude ne peuvent se procurer des ressources supérieures à 50 % du montant du S.M.I.C. (520 heures par trimestre) avant l'âge de soixante-cinq ans. Les travailleurs manuels et les ouvrières mères de famille « ne peuvent, quant à eux, bénéficier à ce titre de leur pension anticipée que sous réserve de la production d'une attestation de cessation d'activité salariée délivrée par le dernier employeur ».

En dehors du régime général, un certain nombre de *conventions collectives* nationales prévoient, en effet, des clauses restrictives à l'emploi des retraités (édition, banques, industrie alimentaire, par exemple). Mais ces clauses ne sont pas impératives et consistent généralement en des recommandations donnant la préférence pour l'embauche à un candidat qui n'est pas déjà pensionné.

Les *régimes de retraite complémentaire* prévoient des dispositions beaucoup plus contraignantes. D'une façon générale, les institutions exigent la cessation de la dernière activité professionnelle et interdisent la reprise d'une activité régulière équivalente. La reprise dans certains cas d'une activité réduite est cependant parfois tolérée. De plus, la réglementation des caisses laisse dans certains cas ouverte la possibilité de reprendre une activité non salariée, voire une activité salariée dans une autre branche professionnelle.

Enfin, les *régimes de garantie de ressources* institués en 1972 (garantie de ressources « licenciement ») et en 1977 (garantie de ressources « démission ») limitent également les possibilités de cumul entre une pension de vieillesse et la prestation versée au titre de cette garantie.

La situation des membres des professions indépendantes est comparable à celle des salariés.

A l'exception de certaines sections des professions libérales (notaires, médecins, pharmaciens...), les *régimes de base d'assurance vieillesse* les autorisent à cumuler une activité professionnelle et une pension.

En revanche, et comme chez les salariés, ce cumul est en principe interdit par le *régime complémentaire* obligatoire des artisans et le *régime complémentaire facultatif* des industriels et commerçants. La même interdiction s'impose aux membres des professions libérales.

Quant aux exploitants agricoles, le cumul d'une pension de vieillesse avec les revenus d'une activité salariée ou non salariée leur est permis sans limitation.

2. L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈME

Certaines enquêtes récentes donnent une idée de l'importance des cumuls, qui demeurent cependant un phénomène difficile à appréhender, en raison notamment de la diversité des situations.

Selon des *estimations officielles* rendues publiques lors de débats à l'Assemblée nationale qui ont eu lieu le 16 avril 1977, le nombre des retraités cumulant leur pension et un emploi s'élevait à l'époque à 750.000 répartis ainsi :

- 250.000 personnes âgées de moins de soixante ans, dont la moitié environ de militaires ;
- 200.000 personnes âgées de soixante à soixante-quatre. La plupart ne relevant pas du régime général mais des régimes spéciaux ;
- 300.000 personnes âgées de soixante-cinq ans et plus. La plupart de ces personnes seraient des non-salariés. Elles associent le plus souvent une activité à temps partiel et reçoivent généralement de petits revenus.

Une enquête de l'*Institut national des études démographiques (I.N.E.D.)* concernant également l'année 1977 et portant sur un échantillon de près de 2.500 personnes actives et retraitées, âgées de cinquante à soixante-dix ans, apporte les compléments d'information suivants :

- Un retraité sur dix déclare avoir une activité rémunérée tandis qu'une proportion identique d'actifs manifestent l'intention d'en avoir une.
- L'exercice d'une activité rémunérée après le départ en retraite est plus fréquent chez les hommes (14 %) que chez les femmes (4 %), chez les retraités âgés de moins de soixante ans (22 %) et chez les cadres supérieurs et membres des professions libérales (18 %).

• Deux types principaux de cumul peuvent être constatés : l'exercice d'un « petit métier » (garde d'enfants, vente de journaux, ménage, entretien...) en vue d'obtenir un revenu supplémentaire, ou, au contraire, la poursuite à horaire réduit, d'une activité antérieure très qualifiée (ancien avocat ayant une activité de conseil juridique, ancien chef comptable effectuant quelques heures de comptabilité pour des commerçants).

• Dans la plupart des cas l'activité est exercée à temps partiel : 50 % des intéressés ne travaillent pas plus de 20 heures par semaine, et un sur trois accomplit plus de 31 heures de travail par semaine.

• Enfin, les retraités qui cumulent perçoivent une pension relativement modeste : près de la moitié percevaient moins de 2.250 F par moi (3.400 F en 1981) et les deux tiers moins de 3.250 F (4.900 F en 1981).

Les données complémentaires d'une enquête sur l'emploi de l'I.N.S.E.E. de mars 1977 font apparaître, sur 6,4 millions de retraités dénombrés, 580.000 qui déclarent avoir un emploi (soit 1 %). Le taux d'activité des retraités varie fortement en fonction de l'âge (59 % pour les moins de cinquante ans, 4,7 % pour les plus de soixante-dix ans). La grande majorité des retraités (73 %) ayant une activité rémunérée percevaient une retraite inférieure à 5.000 F par trimestre en mars 1977, soit une pension inférieure au S.M.I.C. de l'époque.

L'enquête la plus récente a été réalisée par l'Inspection générale des affaires sociales. Elle porte sur l'année 1979 (1). Dénombrant environ 800.000 cas de cumuls, l'enquête dégage deux types de comportement :

— le cumul de la pension acquise au titre de l'activité antérieure et de cette même activité, qui est prolongée : c'est le cas notamment des artisans (30.000), des industriels et commerçants (60.000), de certaines professions libérales (3.300) et surtout des exploitants agricoles (320.000), soit environ 420.000 retraités en activité ;

— le cumul de la pension acquise au cours de la première activité et d'une nouvelle activité : c'est le cas des retraités du régime général continuant d'exercer une activité (estimation : 120.000), mais surtout des retraités relevant de régimes spéciaux effectuant une seconde carrière dans le secteur relevant du régime général (250.000), soit environ 370.000 retraités en activité.

Enfin, un sondage, effectué à l'occasion de l'étude par la Caisse régionale d'assurance maladie de Lyon, révèle qu'un retraité actif sur

(1) Les résultats de cette enquête sont mentionnés dans le rapport annuel de l'I.G.A.S. (au titre de l'année 1980).

trois percevait en 1979 un salaire annuel inférieur à 2.000 F ; un sur quatre en revanche tirait de son activité plus de 20.000 F par an.

Ainsi il apparaît globalement que si le nombre des personnes cumulant un emploi et une retraite n'est pas négligeable, une proportion importante d'entre elles sont des retraités dont les revenus sont très modestes. Il convient donc de prendre toutes précautions pour que ces derniers ne soient pas privés de la possibilité qui leur est offerte de compléter leurs ressources en reprenant une nouvelle activité.

B. — La réforme envisagée.

1. LA PORTÉE DES LIMITATIONS AUX POSSIBILITÉS DE CUMUL

Le projet de loi détermine trois critères en fonction desquels seront limitées les possibilités de cumul. Ces critères sont : l'âge, les revenus, et, à la suite de l'adoption d'un amendement dû à l'initiative de M. Adrien Zeller, le nombre de personnes à charges. D'après les indications fournies par le ministère de la Solidarité nationale :

- la réglementation des cumuls s'appliquerait en règle générale, à l'âge de soixante ans ; elle pourrait s'appliquer avant cet âge dans le cas des contrats de solidarité ou des retraites anticipées fondées sur une présomption d'incapacité ;

- le plafond retenu serait d'environ trois fois le S.M.I.C., étant entendu qu'il serait tenu compte exclusivement des *revenus* professionnels (salariaux et non salariaux). Les *pensions* de retraite prises en considération incluraient, quant à elles, les pensions servies par les régimes de base (pensions de droit direct ou de réversion) ainsi que celles versées par les régimes complémentaires. Le Gouvernement ne s'est pas encore prononcé sur le point de savoir si le système de plafonnement se concrétisera par un abattement sur la pension ou sur le revenu d'activité. Quoi qu'il en soit, tous les organismes de retraite, entendus par votre Commission se sont déclarés incapables de gérer une réglementation des cumuls. Votre Commission spéciale tient en outre à attirer son attention sur la nécessité de sauvegarder en tout état de cause les droits acquis des intéressés en matière de retraite.

- Il est normal que la réglementation des cumuls soit également modulée en fonction du *nombre de personnes qui sont à la charge de l'intéressé*. Peut-être serait-il souhaitable d'aller plus loin en prenant aussi en considération le nombre des enfants qu'il a élevés, même si ces derniers ne sont plus à sa charge. Votre Commission spéciale prend acte des engagements pris par le Premier ministre de mettre à l'étude cette question.

2. LES CAS PARTICULIERS

Le Premier ministre a également déclaré devant l'Assemblée nationale (1) « que le Gouvernement tiendrait compte des spécificités professionnelles »... et qu'il n'entendait pas « remettre en cause des droits acquis ou des statuts particuliers, notamment en ce qui concerne les *militaires* ».

Il est évident, que pour ces derniers, le cumul est une nécessité vitale, compte tenu du fait qu'ils sont, pour la plupart, contraints d'abandonner très tôt la carrière militaire. Lorsqu'ils n'y sont pas contraints, ils y sont au moins incités par diverses dispositions spéciales des statuts destinées à favoriser le rajeunissement des cadres des armées.

Votre Commission spéciale a entendu les membres du bureau de l'Union nationale de coordination des associations militaires (U.N.C.A.M.) (2) qui ont parfaitement exposé les raisons pour lesquelles il est indispensable de maintenir la possibilité pour les militaires, qui quittent l'armée de nombreuses années avant l'âge normal de la retraite civile, d'effectuer une deuxième carrière sans perdre leur droit à pension. Cette pension, qui est, au demeurant, fort modeste, dans la mesure où elle est calculée sur la base d'un service accompli d'une courte durée, apparaît en effet comme la compensation normale des contraintes de la vie militaire (mutations fréquentes empêchant en général à l'épouse d'exercer une activité professionnelle, impossibilité de contracter un prêt pour l'accession à la propriété d'un logement...). Toute restriction au droit au cumul actuellement reconnu aux intéressés, en vertu de leur statut particulier, constituerait une atteinte à ce statut même et, par voie de conséquence, risquerait de nuire à la valeur de notre défense nationale.

Comme l'indique M. Jacques Genton, dans son avis budgétaire au titre de 1982, présenté au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, « il s'agit, ce qui est grave, de ne pas porter atteinte au moral de l'armée ». Comme le souligne M. Genton, « il faut tenir compte du fait que les intéressés, attirés par la carrière militaire, l'ont embrassée en sachant que statutairement elle serait courte ou encore ont répondu aux incitations au départ bien avant leurs limites d'âge, mais tous avaient l'assurance qu'ils pourraient, dans le civil, reprendre un travail comme n'importe quel Français capable de travailler ».

(1) J.O. Débats A.N. - Séance du 8 décembre 1981, p. 4495.

(2) Cette association, qui regroupe les anciens élèves des écoles des trois armées, ainsi que vingt-quatre associations de militaires, compte actuellement environ 300.000 membres.

Enfin, il convient de « relativiser » l'argument démagogique concernant les officiers généraux qui cumulent une fonction rémunérée avec une « pension confortable », y compris ceux d'entre eux promus dans la deuxième section le jour de leur départ, et qui perçoivent en fait une pension d'officier supérieur. Il y a environ 3.600 officiers généraux jouissant d'une pension, étant donné qu'ils restent statutairement à la disposition de l'Etat et ne sont pas rayés des cadres. Parmi eux, moins de 600 exercent une activité, dont un tiers ont été recherchés pour des compétences techniques où ils sont difficilement remplaçables et un autre tiers ne tirent de leur activité qu'un faible complément de ressources.

Dans ces conditions, la réglementation des cumuls devrait exclure les anciens militaires ou, à tout le moins, ne concerner que les personnes âgées de plus de soixante ans, sans introduire aucune discrimination entre les militaires et les autres catégories.

En ce qui concerne les *magistrats*, cette réglementation devrait également tenir compte de l'intérêt, pour le bon fonctionnement de la justice, que représentent les possibilités actuelles de recruter, à titre temporaire et par la voie contractuelle, des magistrats choisis parmi d'anciens membres de la magistrature ou d'autres professions (anciens avocats notamment). Interdire aux intéressés de cumuler leur traitement d'activité avec leur pension de retraite risquerait de tarir ce mode de recrutement indispensable tant que ne sera pas résolu le problème des vacances d'emplois dans la magistrature.

*
**

Votre Commission a le sentiment qu'en réalité le problème de la réglementation des cumuls répond davantage à un souci de moralisation qu'à une nécessité économique. Elle ne pense pas qu'il faille en escompter des effets décisifs en matière de création d'emplois. Elle est convaincue au contraire qu'une réglementation trop rigoureuse risque d'entraîner un développement du *travail au noir*, qui est sans doute l'une des formes d'activité les plus préjudiciables aux intérêts de notre économie, et dont on peut mesurer les effets néfastes en Italie notamment.

Elle estime par ailleurs qu'un certain nombre de principes, qui ont un caractère intangible, doivent être scrupuleusement respectés. Il en est ainsi du droit au travail expressément affirmé par le Préambule de 1946, repris par l'actuelle Constitution, et du principe des droits acquis. Ce principe, selon votre Commission, exclut toute possibilité d'effectuer une ponction sur le montant de la pension de retraite elle-même.

Votre Commission considère enfin que l'exercice d'une activité rémunérée présente un grand intérêt social et humain dans la mesure où elle évite la rupture, toujours difficile à supporter psychologiquement, entre la vie active et la retraite.

L'ensemble de ces considérations doit conduire le Gouvernement à faire preuve de prudence dans la mise en place des mécanismes visant à limiter le cumul d'une pension de retraite et d'une rémunération d'activité.

VI. — LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'INSERTION SOCIALE DES JEUNES DE SEIZE A DIX-HUIT ANS

L'examen des différentes dispositions contenues dans le projet de loi d'habilitation témoigne du désir du Gouvernement de faire de la lutte contre le chômage l'un des axes de sa politique.

Or, — faut-il le rappeler ? — une grande partie du chômage est supportée par les jeunes. Dans le rapport qu'il a remis en octobre dernier au Premier ministre, le professeur Schwartz rappelle opportunément certaines données : six cent mille jeunes gens et jeunes filles de seize à vingt et un an — le sixième de la génération — n'ont pas d'emploi. Le taux de chômage est dans cette tranche d'âge trois fois supérieur à celui des adultes. Beaucoup de jeunes n'occupent que des emplois instables, déqualifiés, parcellisés. Ce destin — d'autant plus funeste qu'il s'inscrit à l'aube de la vie — est généralement lié aux faiblesses de la formation initiale. Même si la crise atteint aujourd'hui tout le monde, les plus exposés au chômage, à la marginalisation, au provisoire sont presque toujours ceux qui à seize ans sortent de l'école avec une formation générale faible et une qualification professionnelle réduite ou nulle.

Pour porter remède à ce douloureux problème, le Gouvernement a inséré un ultime alinéa dans le projet de loi : « Assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et faciliter leur insertion. »

A cette proposition, dont la concision ne doit pas dissimuler le caractère ambitieux, votre Rapporteur ne peut qu'adhérer : l'objectif du nouveau Gouvernement ne fait que s'inscrire dans un mouvement amorcé depuis longtemps déjà et si la situation que l'on connaît aujourd'hui est préoccupante, elle le serait plus encore si des mesures n'avaient pas été prises auparavant. La Commission est en revanche plus réservée sur l'efficacité du dispositif d'urgence qui sera mis en œuvre par voie d'ordonnance, tant il est vrai que, en un domaine aussi complexe, les structures sont lourdes et lentes à se développer et les délais de réponse plus longs encore à opérer.

A. — Le système éducatif et la formation des jeunes.

1. LA CRISE DES SYSTÈMES ÉDUCATIFS

La situation des jeunes à la sortie du système éducatif et leur entrée dans la vie active n'ont été analysées de façon systématique que depuis quelques années. C'est à l'occasion de la préparation du VII^e Plan que l'attention des pouvoirs publics a été appelée sur les difficultés qu'allaient rencontrer les jeunes lors de leur arrivée sur le marché du travail. Auparavant, et bien que le niveau de formation générale ait été inférieur à ce qu'il est aujourd'hui, l'insertion professionnelle s'effectuait sans grands heurts : la simplicité des circuits de formation, le faible niveau requis pour occuper un emploi, l'importance de secteurs comme l'agriculture, l'artisanat ou le commerce, permettaient d'intégrer en souplesse des jeunes peu formés. C'est depuis une dizaine d'années que le phénomène a connu une certaine extension. La crise économique a produit des effets mais elle n'est pas seule en cause. Les développements technologiques considérables de ces dernières années ont réduit le nombre des postes peu qualifiés ; corrélativement celui des emplois exigeant un niveau de formation élevé s'est accru. L'appareil de formation n'a pas suivi ces mutations profondes. Trop longtemps habitué à réduire la formation à l'assimilation passive de modèles éprouvés de savoirs et de pratiques, l'enseignement a montré des signes manifestes d'inadaptation dont la sortie chaque année du quart d'une classe d'âge est la manifestation la plus tangible. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas spécifique à la France. De nombreuses études ont montré que la crise des systèmes éducatifs est générale, surtout dans les pays où le degré de développement est tel que le fossé se creuse entre la complexité du monde et la capacité de sa compréhension par l'homme. C'est pourquoi le mot « crise », qu'on a tendance à présenter comme un phénomène conjoncturel, ne doit pas faire illusion : il exige une approche nouvelle des processus éducatifs, donc des réformes profondes qui excluent l'urgence et la précipitation.

2. LES SORTIES PRÉMATURÉES ET LA SITUATION DES JEUNES DIPLOMÉS

Le nombre trop important de jeunes sortis sans formation du système éducatif ne doit pas cacher une autre tendance : l'allongement constant de la durée des études et partant l'élévation du niveau des qualifications. La prolongation de la scolarisation, au-delà de la durée obligatoire — seize ans —, touche aujourd'hui les trois quarts des

jeunes d'une même classe d'âge. Même si les données statistiques sont trop récentes pour permettre l'observation de tendances significatives, on relève qu'entre 1973 et 1978 les sorties du système scolaire de jeunes avec une formation de base réduite, c'est-à-dire n'ayant pas dépassé le premier cycle de l'enseignement du second degré, ou n'ayant pas mené jusqu'à son terme une formation professionnelle courte, sont passées en pourcentage de 33 % à 26 %, soit une diminution de l'ordre de 50.000 élèves en cinq ans. Au surplus, les résultats des sorties du système éducatif portent exclusivement sur les établissements d'enseignement à temps plein, y compris l'enseignement agricole, et les écoles qui forment aux professions sociales ou paramédicales.

Or, si l'on intègre dans l'examen des flux de sortie l'apprentissage, qui reçoit beaucoup de jeunes dès l'âge de seize ans, le pourcentage des sorties sans aucune qualification ne s'établit plus qu'à 14 % d'une classe d'âge en 1978, contre 26 % en 1973. Aussi bien, la présence d'un nombre important de jeunes chômeurs sur le marché du travail n'est pas seulement liée à l'absence de qualification. Une proportion non négligeable de jeunes diplômés « débutants » arrivent sur le marché du travail avec des handicaps : âge, sexe, absence d'expérience, service national à accomplir et inadaptation de la formation obtenue au regard des postes à occuper.

L'examen des entrées dans la vie active montre que, parmi les diplômés, outre que les jeunes filles se placent moins aisément que les jeunes gens, les titulaires de diplômes professionnels ou de diplômes de l'enseignement supérieur sont moins affectés par le chômage. Au contraire, les titulaires de diplômes généraux, type B.E.P.C. ou baccalauréat, rencontrent plus de difficultés. Entre 1973 et 1978, le taux de chômage des jeunes diplômés, toutes catégories confondues, est passé de 11 % à 33 %. Pour les titulaires du B.E.P.C., il est passé de 11 % à 42 %, et pour les titulaires du baccalauréat, de 10 % à 34 %.

Sans tirer de conclusions définitives sur ces données, il est certain que l'évolution du chômage à la sortie du système éducatif témoigne d'une relative dégradation des rapports entre l'école et le système productif ; et, ce qui vaut pour les jeunes titulaires d'un diplôme, vaut *a fortiori* pour ceux qui n'ont aucune formation.

B. — L'étendue des mesures à prendre.

1. L'ÉCHEC DE L'ORIENTATION

Le chômage des jeunes n'a pas que des causes conjoncturelles. La crise économique est certes une donnée à prendre en considération, mais il faut aussi tenir compte des problèmes structurels qui pèsent lourdement sur le devenir de certains jeunes.

Tout au long de la scolarité, l'élève est amené à faire des choix qui conditionnent le déroulement ultérieur de ses études et, dans une large mesure, son devenir professionnel. L'analyse des procédures d'orientation met en évidence la complexité du système et sa nature perverse. Destinée à placer les élèves là où ils doivent normalement réussir, l'orientation opère la sanction d'échecs successifs. Le processus a pour effet de rejeter les élèves vers des filières de rang inférieur ou tenues pour telles. Malgré l'instauration depuis 1976 du collège unique, on observe un processus d'orientation dès la fin de la cinquième où les meilleurs poursuivent leur scolarité dans les filières générales, les médiocres vers les L.E.P. pour tenter d'y obtenir un C.A.P., les « mauvais » étant cantonnés dans les classes préprofessionnelles de niveaux ou les classes préparatoires à l'apprentissage où ils stagnent jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. La majorité de ce qu'il faut bien appeler les « ratés » du système éducatif, provient de ces deux dernières filières. Une constatation s'impose donc : le système éducatif ne prend pas en charge une fraction importante de la population scolaire.

L'examen des phases successives de l'orientation montre aussi que la conception dominante dans notre société sur l'enseignement technique est plutôt négative. Enseignement au rabais, enseignement de second ordre sont les appréciations les plus couramment répandues, même si, au sortir du L.E.P., les chances du titulaire d'un diplôme technologique sont plus grandes sur le marché de l'emploi que celles du titulaire d'un diplôme d'études générales.

Il faudra beaucoup d'efforts pour obtenir une inflexion dans les structures mentales pour parvenir à ce que les systèmes de formation appréhendent l'homme dans la totalité de ses capacités potentielles et naturelles. Le chemin sera long pour parvenir à ce que les enseignants et les enseignés soient convaincus que l'accès à la connaissance emprunte des voies diverses. L'aptitude à l'abstraction n'est pas la seule manifestation de l'intelligence ; il existe aussi l'habileté manuelle, les aptitudes sensorielles et la richesse affective.

Quelques mesures ont été prises ces dernières années pour infléchir ces tendances.

2. LES PESANTEURS DE L'APPAREIL DE FORMATION

Au cours des dernières années, une série de mesures est intervenue pour développer l'acquisition d'une formation manuelle et technologique. La loi du 11 juillet 1975, relative à l'Education, comporte un nombre important de dispositions allant dans ce sens. Dès le collège, les élèves reçoivent désormais un enseignement d'initiation.

Dans la même perspective, on doit rappeler l'organisation, depuis 1979-1980, des stages en entreprises d'élèves des L.E.P. dans le cadre de séquences éducatives.

La première année (1979-1980), un peu plus de 30.000 élèves des L.E.P., soit 5,2 % des élèves en formation, ont participé à des séquences d'une durée moyenne de trois semaines. Les élèves concernés proviennent des différentes formations (C.A.P., B.E.P.) dispensées dans les L.E.P. dans des proportions voisines de celles des effectifs en formation (58 % en C.A.P. trois ans, 4 % en C.A.P. deux ans, 38 % en B.E.P.). Des séquences ont eu lieu dans la quasi-totalité des groupes de métiers mais de façon très disparate, de 1 % à plus de 20 % des élèves y ont participé selon les groupes.

Les élèves ont été accueillis dans près de 15.000 entreprises.

En 1980-1981, le nombre d'élèves ayant participé aux séquences éducatives s'élèverait aux environs de 68.000, soit de l'ordre de 3.500 séquences ayant concerné plus de 40.000 entreprises (les données définitives ne sont pas encore disponibles).

Pour être intéressante, l'expérience n'en reste pas moins limitée. Aux difficultés matérielles traditionnelles, il faut ajouter l'hostilité de certains secteurs du corps professoral à s'ouvrir sur le monde de la production. Les campagnes de protestation, les grèves parfois qui ont eu lieu lors de la mise en place de ces séquences éducatives, montrent de façon éloquente le fossé qui sépare l'école de l'entreprise, alors que le bon sens commande des liaisons constantes.

Lors de la préparation du projet de loi relatif aux formations professionnelles alternées — qui allait devenir la loi du 12 juillet 1980 — on a assisté à une véritable levée de boucliers de la plus puissante centrale syndicale des enseignants — la F.E.N. — et le ministre de l'Education d'alors a été obligé de s'incliner.

Face aux difficultés rencontrées pour adapter le système éducatif à l'environnement économique et social, d'autres circuits ont été mis en place, en aval, pour permettre aux jeunes sans qualification professionnelle d'en obtenir une.

Ainsi, la formule des contrats emploi-formation qui lie l'accès à l'emploi à une formation pour des personnes qui se heurtent à

des problèmes d'inadaptation de leur qualification a-t-elle rencontré un succès croissant : de 17.256 bénéficiaires en 1976, l'on a atteint le chiffre de 68.220 en 1980. Malheureusement, en 1981, les effectifs sont tombés à 35.564.

La loi du 12 juillet 1980 relative à l'enseignement en alternance, qui avait pour objet d'ouvrir à des jeunes des formations combinant l'acquisition simultanée d'un enseignement théorique de base et d'un enseignement pratique n'a pas reçu d'application assez longue pour être significative. Cette formule n'aurait concerné que 30.000 jeunes.

Plus ancienne et plus éprouvée, la formule de l'apprentissage est un exemple du développement de filières parallèles de formation en dehors du système éducatif traditionnel.

Rappelons que la formation par la voie de l'apprentissage est dispensée d'une part en entreprise par le maître d'apprentissage qui a souscrit un contrat de travail avec l'apprenti, d'autre part dans un centre de formation d'apprentis par des personnels d'enseignement relevant de l'organisme gestionnaire, organisme généralement privé.

La formation donnée aux apprentis est dans les deux cas dispensée dans le cadre de l'activité professionnelle des maîtres.

Exemplaire à certains égards, l'apprentissage connaît aussi des limites. Le taux de réussite au C.A.P. n'approche que 50 % des candidats présentés. L'insertion professionnelle des apprentis, si elle constitue un progrès par rapport aux autres catégories de jeunes du même âge, est imparfaite. Seulement quatre apprentis sur dix et trois apprenties sur dix sont finalement employés par l'entreprise où ils ont suivi leur formation. Ceux qui n'ont pu trouver d'emploi chez leur maître d'apprentissage connaissent le chômage dans la proportion d'un sur deux.

*
**

Cette rapide analyse montre assez l'ampleur des tâches à accomplir pour donner aux jeunes une qualification professionnelle et assurer leur insertion sociale. Le rapport Schwartz, dont la loi d'habilitation s'inspire, a eu le mérite de lier les problèmes de la formation à ceux de l'emploi. En ce sens, le projet de loi a une certaine cohérence interne.

Votre Rapporteur s'interroge cependant sur l'écart qui sépare les ambitions affichées des décisions qui pourront être effectivement prises. Il faudra tout d'abord vaincre la réticence, pour ne pas parler de l'aversion des enseignants à accepter une remise en cause profonde des schémas traditionnels d'acquisition des connaissances.

De nouvelles structures devront être mises en place pour accroître les capacités d'accueil. Des maîtres en nombre important devront être formés pour encadrer les nouveaux effectifs. Toutes décisions faciles à édicter, mais longues et difficiles à mettre en œuvre.

Au demeurant, on peut s'interroger sur le recours à la procédure des ordonnances pour résoudre ces questions. On a vu que les problèmes de fond que posait l'absence de qualification de certains jeunes sortis de l'appareil éducatif ne tenaient pas au système juridique existant, mais à des causes beaucoup plus profondes où la loi est inopérante.

Les lois du 16 juillet 1971, relatives à la formation professionnelle, à l'apprentissage et à l'enseignement technologique ou encore celle du 11 juillet 1975 relative à l'Éducation constituent un cadre juridique suffisamment clair et développé pour assurer la mise en place d'actions destinées à favoriser l'acquisition d'une qualification professionnelle. Dès lors, on saisit mal l'opportunité de recourir à pareille procédure d'urgence dans un domaine où précisément la hâte et la précipitation engendrent plus sûrement l'échec que la réussite.

*
**

CHAPITRE III

LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

I. — LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL : AMBITIONS ET LIMITES

Sans revenir sur les contraintes théoriques de la modélisation macroéconomique et, par corollaire, sur l'ambiguïté de ses résultats, les instruments mathématiques qu'elle utilise permettent néanmoins d'esquisser une quantification des conséquences économiques de la diminution de la durée du travail, prenant en compte l'ensemble des interactions à l'œuvre dans une économie.

A. — Une hypothèse optimiste : réduction d'une heure par an de la durée hebdomadaire, réitérée pendant cinq ans, sans réduction des capacités de production et sans compensation salariale.

1. UNE SIMULATION

Les résultats de la simulation opérée à l'aide du modèle D.M.S. à l'occasion de la préparation du Plan intérimaire font apparaître les résultats retracés au tableau de la page 86.

2. INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

Deux conclusions peuvent en être tirées :

a) La consommation des ménages diminue en raison d'une perte de pouvoir d'achat, l'exportation augmente par suite de la baisse relative des coûts, l'investissement diminue à cause du ralentissement de l'activité et malgré un léger redressement des profits. Au total, cette réduction des postes de la demande entraîne une *baisse sensible de la production* et des importations. Donc le *couplage relance-partage du travail apparaît comme partiellement antinomique*, toutes choses restant égales par ailleurs.

b) L'effet sur l'emploi est très important puisque l'on assisterait à une création nette moyenne d'emplois de 175.000 unités par an, tout au long de la période considérée.

Déjà inférieures à l'augmentation naturelle de la population active, ces créations d'emplois sont fortement surévaluées en raison du caractère par trop idyllique des hypothèses qui la sous-tendent.

Variables de résultat	Unité	Variation des résultats sous l'effet de la variante	
		Moyenne annuelle	Dernière année
Croissance en volume (1)	% par an		
— P.I.B. marchand	»	— 0,67	— 1,00
— Importations	»	— 1,23	— 1,90
— Exportations	»	0,65	0,56
— Consommation des ménages	»	— 1,51	— 2,05
— F.B.C.F. (2) des administrations	»	0,00	0,00
— F.B.C.F. (2) des entreprises	»	0,03	— 0,58
— F.B.C.F. (2) des ménages	»	— 1,67	— 2,62
Variation de l'emploi total	milliers par an	175,80	244,02
P.D.R.E. (3) en 1985	milliers	»	— 478,30
Capacités (+) ou besoin (—) de financement	millions de francs 1980		
— des sociétés Y.C. Gen (E)	»	35.161,65	56.575,32
— des administrations	»	21.844,25	45.567,54
— des ménages	»	— 22.661,49	— 28.390,75
— de la nation	»	31.648,49	67.322,18
Accroissement des prix à la consommation	% par an	— 0,24	0,30
Accroissement du pouvoir d'achat	% par an		
— gain annuel net tous salariés	»	— 2,49	— 2,67
— revenu disponible des ménages	»	— 1,62	— 1,93
Prélèvement obligatoire total	% du P.I.B.	— 0,49	— 0,91

(1) En francs 1970.

(2) Formation brute de capital fixe.

(3) Population disponible à la recherche d'un emploi.

**B. — Une hypothèse réaliste :
un partage du travail avec compensation salariale.**

1. UNE APPROCHE THÉORIQUE

a) *Le risque de baisse de la production.*

On considère que la réduction de la durée du travail doit impérativement s'accompagner du maintien (éventuellement de l'augmentation) de la durée d'utilisation des équipements. Pour ce faire, il est généralement admis :

— qu'une réduction de la durée hebdomadaire moyenne est préférable à une réduction de la durée annuelle par allongement des congés (quand ceux-ci entraînent la fermeture des entreprises) ;

— qu'elle doit donc s'accompagner d'une réorganisation des méthodes de production (par exemple extension du travail en équipe).

A défaut du maintien de la durée d'utilisation des équipements, il faudrait, pour que la production ne baisse pas, que la productivité horaire du travail augmente à concurrence de la réduction de la durée du travail. Cela ne peut raisonnablement être envisagé que pour une réduction d'ampleur limitée de la durée (hebdomadaire ou annuelle) du travail et, *par définition, cela signifie qu'il n'y aurait pas de création d'emplois.*

b) *Les incertitudes sur l'évolution de la productivité.*

Si l'on suppose satisfaite la condition du maintien du niveau de la production, deux schémas extrêmes sont théoriquement envisageables :

— ou bien, travaillant moins longtemps, les salariés travailleront plus intensément au point que l'augmentation de la productivité horaire compensera la réduction de la durée du travail ;

— ou bien, la productivité horaire du travail n'étant pas modifiée, le niveau de l'emploi augmentera d'un pourcentage égal à la réduction du travail.

Dans le premier cas, le problème du maintien de la durée d'utilisation des équipements et celui de la « compensation salariale » ne se posent pas ; en contrepartie, *l'effet sur l'emploi est nul.*

Dans le deuxième cas, l'effet sur l'emploi est maximum, à condition que la durée d'utilisation des équipements soit maintenue et que l'évolution des coûts salariaux unitaires reste assez modérée.

c) *La compensation salariale.*

Il s'agit d'un problème central, mais délicat, car il fait intervenir à la fois l'évolution générale des rémunérations et les effets spécifiques de la diminution de la durée du travail. Ainsi, si en l'absence de réduction de la durée du travail, le pouvoir d'achat du salaire annuel moyen peut augmenter, au cours d'une année donnée, de 2 %, une réduction de la durée du travail d'une heure cette année-là s'accompagnera automatiquement, sans aucune décision spécifique de compensation, d'un maintien du pouvoir d'achat du salaire annuel.

En pratique, la question du « maintien du salaire » ne doit donc pas être traitée isolément mais plutôt dans le cadre de l'évolution de l'ensemble des rémunérations (salaires et prestations sociales en particuliers) en prenant en considération quelques enchaînements économiques essentiels :

— si les gains de productivité étaient importants, le problème de l'évolution des salaires serait moins aigu mais l'effet sur l'emploi plus modéré ;

— il demeure qu'une évolution trop rapide des coûts salariaux unitaires pourrait entraîner une limitation des capacités d'autofinancement des entreprises, peu compatible avec l'effort d'investissement et de réorganisation des modes de production à défaut desquels la réduction de la durée du travail entraînerait une baisse de la production ;

— à l'inverse, une politique salariale très restrictive pourrait, si elle s'accompagnait d'un freinage sensible des prestations sociales, freiner la consommation des ménages au point de dissuader les entreprises d'investir et d'embaucher.

C'est à partir de ce type de réflexions que le Gouvernement envisage de réduire les cotisations sociales (donc d'alléger les coûts salariaux) des entreprises procédant à une forte réduction de la durée du travail tout en augmentant leurs effectifs.

d) *L'évolution des investissements.*

La condition précédemment énoncée du maintien de la durée d'utilisation des équipements implique une réorganisation des méthodes de production, dont on conçoit difficilement qu'elle puisse être menée à bien sans un minimum d'investissement. *Il serait donc périlleux que la réduction de la durée du travail s'accompagne d'une contraction de l'investissement des entreprises.*

2. UNE ILLUSTRATION MACRO-ÉCONOMIQUE

Dans l'hypothèse du choc ponctuel d'une diminution d'une heure de la durée du travail, les simulations opérées font apparaître les résultats suivants (1) :

a) Variante : perte de capacité de production.

Si la durée d'utilisation des équipements était réduite proportionnellement à la baisse de la durée du travail, on assisterait à une contraction de la production potentielle alliée à une hausse des prix qui entraînent une baisse des exportations et de la consommation, ainsi qu'une hausse des importations. Par rapport au scénario optimiste précédent, la troisième année enregistre une perte de 70.000 emplois, et une élévation du chômage de 34.000, ainsi qu'une réduction de 0,8 % de la P.I.B.

b) Variante : compensation salariale.

On pose l'hypothèse d'une compensation intégrale pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 S.M.I.C., de 50 % pour celles inférieures à 3 S.M.I.C., nulle au-delà. Les enseignements des modèles sont d'une interprétation particulièrement délicate, puisque le modèle Métric conclut à une relance des investissements, et le modèle D.M.S. à leur freinage ! Dans le premier cas, l'effet sur l'emploi est sensible, mais s'accompagne d'un fort gonflement du déficit extérieur. Dans le second, l'effet sur l'emploi est atténué, mais on assiste à une contraction de la production, due à une chute des investissements.

Conclusion.

— Dans toutes les hypothèses envisagées, le partage du travail exerce un effet positif sur l'emploi mais obtenu en acceptant soit une dégradation de l'investissement, soit une baisse de la production, soit une aggravation de la balance commerciale.

— Ces hypothèses minimisent les risques réels tant de diminution de la durée d'utilisation des équipements, que de la compensation salariale, tels que votre Commission a pu les mesurer en fonction des nombreuses auditions auxquelles elle a procédé, et au vu des accords interprofessionnels en voie de conclusion.

— Les enchaînements mécaniques et nécessairement simplifiés des modèles laissent de côté un certain nombre de paramètres qu'il convient maintenant de tenter de re'enser.

(1) Pour une analyse détaillée, voir *Economie et statistiques* n° 111.

C. — Des conclusions très nuancées.

Au-delà des enchaînements macro-économiques décrits par les modèles, il convient donc de s'interroger sur les spécificités de l'économie réelle, dans laquelle les hommes, les capitaux, les équipements ne sont pas immédiatement interchangeables.

1. LES CONTRAINTES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

a) Le remplacement d'un travailleur qualifié, partant en pré-retraite, par un chômeur ou par un jeune arrivant sur le marché du travail n'est pas chose facile. D'une part, parce que l'entreprise, notamment petite ou moyenne, rencontrera des difficultés pour trouver immédiatement un remplaçant au profil souhaité. D'autre part, parce que l'expérience indique que les postes ainsi dégagés, sont assez souvent non pourvus, dans les grandes entreprises, en raison d'une rationalisation de la production.

b) Plus généralement, les postes offerts par suite du partage du travail ne seront valablement occupés que si l'offre constatée sur le marché du travail répond à certaines conditions de formation. Or le marché du travail est caractérisé, à l'heure actuelle, par un fort décalage entre les exigences des entreprises et les qualifications des demandeurs d'emploi. Cet équilibre à retrouver entre l'offre et la demande exigera des efforts importants situés dans le long terme. Il se traduira en revanche à court et moyen terme par certaines désorganisations préjudiciables au bon fonctionnement du système, et *d'autant plus préjudiciables que la diminution du temps de travail sera rapide.*

c) Le marché du travail possède deux composantes : une composante officielle mesurable à partir des instruments statistiques bien connus, une composante officieuse dite parfois « duale » que l'on ne peut estimer que grossièrement. Sans revenir sur une analyse détaillée de cette deuxième composante (1), il convient cependant de s'interroger sur les risques d'accentuation de la part relative de cette seconde composante, soulevés par une diminution sensible de la durée du travail, dont l'effet irait ainsi partiellement à l'encontre des objectifs du Gouvernement.

d) Les modèles ne prennent pas en compte un effet dit de flexion des taux d'activité : des personnes actuellement inactives, non inscrites au chômage, chercheront à travailler en raison des nouveaux horaires de travail, voire en raison de la création d'emplois dans des zones défavorisées.

(1) On consultera avec profit le rapport d'information de M. Fosset, Sénat n° 290, juillet 1981.

2. LA REVALORISATION DES BAS SALAIRES

La nécessité de maintenir et d'améliorer le niveau des rémunérations allouées aux travailleurs situés au bas de l'échelle des salaires ne saurait être méconnue. Mais la réduction du temps de travail implique une modification du S.M.I.C. (salaire minimum interprofessionnel de croissance), pour lequel la compensation devrait être intégrale, voire aller au-delà de cette stricte proportionnalité. Or l'expérience montre clairement que toute revalorisation du S.M.I.C. se traduit, avec des effets décroissants, sur une partie notable de la grille indiciaire. Si l'on ajoute que ce phénomène de propagation risque de toucher plus fortement certaines branches de l'économie, employant une main-d'œuvre importante, en pénalisant d'autant plus les entreprises que celles-ci auront déjà consenti des efforts en matière de réduction du temps de travail, on est en droit de nourrir des inquiétudes raisonnées.

3. LES PARADOXES DE LA PRODUCTIVITÉ

a) *A court terme.*

Simplifié à l'extrême, le raisonnement tenu par le Gouvernement est le suivant : il faut que la productivité augmente pour permettre au minimum une constance du pouvoir d'achat par transfert du fruit de cette productivité à la rémunération du travail ; simultanément, il ne faudrait pas que cette productivité augmentât trop afin que l'effet sur l'emploi du partage du travail fût sensible. Sans analyser plus en détail ce raisonnement ambigu, deux réflexions théoriques s'imposent :

- les gains de productivité ne peuvent être affectés à la rémunération du travail que si l'on fait l'impasse sur leur affectation à la rémunération du capital, à l'augmentation des fonds propres nécessaires à l'investissement ou à la *baisse des prix relatifs* ; bref, si l'on fait l'impasse sur l'amélioration de la compétitivité de la France face à ses principaux partenaires.

- face aux variations conjoncturelles de la demande, les entreprises ajustent avec retard leurs effectifs, en conservant un effectif réel supérieur à l'effectif théorique. La baisse de la durée du travail engendrerait donc un retour à un effectif normal avec embauche différée dans le temps. Des estimations faites sur le passé montrent qu'en un trimestre, les entreprises ne comblent que 20 % de l'écart entre effectif employé et effectif normal. L'effet sur l'emploi sera donc différé dans le temps, tout au moins au début de la période considérée.

• en ce qui concerne l'industrie, il faut prendre en considération l'évolution des effectifs, qui diminuent depuis 1977. Or sur ce point, projections à moyen terme et prévisions conjoncturelles concordent pour indiquer que cette baisse va se prolonger. Dans ces conditions la réduction de la durée du travail se traduira par une résorption moins rapide des effectifs excédentaires plutôt que par création d'emplois nouveaux.

b) *A moyen et long terme.*

— Au-delà d'une période transitoire, peut-on escompter raisonnablement des gains de productivité durables ? La réponse à cette question conditionne de façon importante l'impact d'une baisse de la durée du travail. Or, il faut en convenir, l'analyse économétrique a été jusqu'ici de peu de secours sur ce point. Dans le passé, en effet, la réduction de la durée du travail s'est poursuivie à un rythme trop régulier pour qu'il soit possible d'isoler son impact sur l'embauche. On peut sans doute avancer qu'une telle baisse provoque une amélioration de la productivité moyenne du travail par diminution de la fatigue et par réduction des temps dans le tertiaire. Lors des travaux préparatoires des V^e et VI^e Plans, par exemple, il avait été jugé que la diminution des horaires du travail permettrait un gain permanent de productivité de 50 % : une réduction de 2,5 % de la durée du travail se traduit alors par une augmentation de 1,25 % des effectifs et de 1,25 % de la productivité du travail. Si cette évaluation était fondée à l'époque, en raison du niveau élevé de la durée moyenne du travail, elle est sans doute excessive aujourd'hui, tout au moins dans l'industrie où le rythme de productivité est essentiellement commandé par les équipements en place.

— *Le défi de l'automatisation.*

Il ressort d'une étude publiée (1) récemment qu'à l'horizon 1985, l'utilisation en France des seuls automatismes avancés est susceptible de provoquer directement la suppression de 210.000 postes de travail, en ne prenant en compte que ses seuls effets directs. L'imposition aux entreprises de contraintes supplémentaires et le seul raisonnement en termes de durée de travail apparaissent donc comme singulièrement désuets vis-à-vis de ce défi formidable.

Selon Alfred Sauvy, dans sa préface à ladite étude :

« L'expression « créer des emplois », si répandue et si sympathique, est dès l'abord, chargée de contresens et de déceptions futures.

(1) Voir rapport *Informatisation et emploi - menace ou mutation*. Documentation française 1981.

C'est dans cet esprit un peu analogue qu'est envisagée aujourd'hui la réduction de la durée du travail. Peu de questions sont aussi mal comprises, aussi mal étudiées, malgré les apparences. Du fait que le travail est l'ennemi, le passif de l'action économique, sa réduction est, en soi, un bien, qu'il faut chercher à assurer. Seulement, il importe de faire une balance totale, sans oublier le second plateau et cela sur l'ensemble de l'économie. Les travaux de l'I.N.S.E.E. vont bien dans ce sens, seulement ses modèles oublient les facteurs essentiels ».

Ce défi est d'autant plus crucial qu'il conditionne largement notre compétitivité vis-à-vis de nos principaux partenaires à l'horizon 1985. Et le projet de Plan intérimaire n'apporte pas de réconfort, car il est partiellement contradictoire.

Au chapitre de la rénovation industrielle, il est, certes, affirmé : « la consolidation de notre industrie exige donc qu'un effort important soit fait pour rattraper le retard pris au cours des dernières années dans l'automatisation d'un très grand nombre des 45.000 entreprises industrielles françaises » ; mais au chapitre recherche, l'accent est mis sur la réalisation chaque année de quelques programmes pilotes en matière d'automatisation de la production, et surtout, il y est écrit « il convient également d'étudier de manière attentive les conditions d'insertion de ces techniques dans les savoir-faire industriels ainsi que les conséquences économiques et sociales de leur généralisation ».

4. LE COMPORTEMENT RÉEL DES ENTREPRISES

Une étude menée par le Centre de gestion scientifique de l'école des Mines de Paris auprès d'un certain nombre d'entreprises a mis en évidence la diversité des réactions de ces entreprises, si elles étaient confrontées à des réductions sensibles d'horaires. Une grande constante se dégage de cette étude :

La réduction de la durée du travail sera autant que possible absorbée par l'entreprise en limitant l'embauche supplémentaire au maximum. Dans bien des cas, il est envisagé de procéder à effectifs constants, dans de rares cas une telle mesure peut même provoquer un effet négatif sur l'emploi, en accélérant un processus d'automatisation. De façon générale, on peut distinguer six grands moyens pour les entreprises d'adapter leur organisation à une nouvelle durée du travail :

- investissements et automatisation,
- recours à la polyvalence du personnel,
- extériorisation de certaines tâches,
- diminution de la qualité de service, ou de la part de marché,
- recours à une embauche supplémentaire,
- restructuration complète des tâches dans l'entreprise.

Les résultats de cette enquête menée sur le terrain indiquent clairement que la réduction du temps de travail exercera un impact sur l'emploi, mais que cet impact sera beaucoup plus modéré que ne le laissent prévoir les modèles.

*
*

Les études menées jusqu'à présent ne prennent en compte que l'hypothèse d'une réduction de la durée hebdomadaire du travail, sans y intégrer la généralisation de la cinquième semaine de congés payés (à compensation salariale intégrale, entraînant une diminution de la durée d'utilisation des équipements). Pour faire face à cette réduction de la durée du travail, les entreprises se verront de surcroît imposer des contraintes nouvelles dans la gestion de leur personnel. Plus fondamentalement, cette réduction de la durée du travail rencontre cinq limites, toutes choses restant égales par ailleurs.

1. La très faible propension des salariés à accepter une perte de pouvoir d'achat, ou une très faible progression de celui-ci. Les négociations en cours sur les mécanismes de compensation salariale l'indiquent déjà clairement.

2. L'affectation des gains de productivité à la rémunération du travail interdit dans une large mesure le maintien ou la baisse des prix relatifs, donc obère notre compétitivité.

3. Cette réduction entraîne un ralentissement de l'effort d'investissement, alors même que ce dernier conditionne l'avenir de notre économie.

4. Elle ne prend pas suffisamment en compte les spécificités du marché du travail.

5. Elle se situe dans une période critique de l'économie française, insérée, par ailleurs, dans un contexte international contraignant et morose. Pour l'essentiel, elle se traduit par une -prise en compte des mécanismes monétaires et financiers, aucun « bouclage financier » n'ayant été inscrit dans les raisonnements suivis.

II. — LE FINANCEMENT

Sans préjuger du contenu précis des mesures d'ordre social qui seront prises en application des orientations définies par le présent projet de loi, il apparaît que les hypothèses de financement retenues :

- reposent sur un postulat discutable ;
- comportent des risques pour l'économie ;
- se heurtent, en tout état de cause, à des contraintes matérielles et démographiques irréductibles.

A. — Un postulat discutable.

1. UN BOUCLAGE FINANCIER PRÉSENTÉ COMME ÉVIDENT

Dans le rapport n° 593 qu'il a établi sur le présent projet de loi d'orientation, au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, M. Jean-Michel Belorgey croit pouvoir affirmer, à la page 40, qu' « il est à l'évidence possible de couvrir les dépenses entraînées par l'alourdissement des charges de régimes de retraite et par l'attribution aux entreprises d'aides compensant l'aggravation de leurs charges salariales au moyen des économies réalisées sur les dépenses d'indemnisation du chômage ».

Il ajoute que les gains résultant de la mise au travail des chômeurs permettront que les nouvelles mesures d'ordre social prises par ordonnance n'entraînent de surcharge ni pour les entreprises ni pour les ménages.

Les propos tenus par M. le Premier ministre devant votre Commission spéciale ont montré que le Gouvernement semble partager ces conceptions.

Mais dans la mesure où aucune donnée chiffrée n'a été fournie à l'appui de ces affirmations, il ne s'agit pas du résultat d'une démonstration mais bien d'un postulat.

Or, ce qui se voudrait ainsi vérité d'évidence se révèle, à l'analyse, n'être qu'une hypothèse discutable.

2. DES PROBLÈMES POURTANT COMPLEXES

L'extrême complexité des problèmes relatifs au financement de l'indemnisation du chômage et des régimes de retraite et aux conséquences financières de la réduction de la durée hebdomadaire du travail ne permet pas d'affirmer avec certitude que l'hypothèse de M. Belorgey, à laquelle semble souscrire le Gouvernement, soit dépourvue de tout fondement.

Mais, inversement, la difficulté de la matière ne permet pas non plus d'assurer que la mise en œuvre des orientations du présent projet se traduira automatiquement par une amélioration de l'emploi telle que les charges résultant de la réduction de la durée du travail soient couvertes par une diminution équivalente des dépenses d'indemnisation du chômage.

Cette hypothèse paraît même discutable pour des raisons chronologiques, techniques, et économiques.

3. DE NOMBREUX FACTEURS D'INCERTITUDE

a) *Les économies d'indemnisation du chômage et l'augmentation des charges de retraite ne concorderont pas d'un point de vue chronologique.*

- *Des économies et des dépenses non simultanées.*

Les économies réalisées sur les dépenses d'indemnisation du chômage et les charges résultant d'un abaissement de l'âge du départ à la retraite risquent de ne pas être simultanées.

Le Gouvernement s'est donné jusqu'au 31 mars 1982, aux termes du 4^o de la présente loi d'habilitation, pour « modifier la législation relative aux régimes de retraite et d'assurance vieillesse en vue de permettre aux salariés de bénéficier, dès l'âge de soixante ans, d'une retraite de base à taux plein, d'encourager les cessations volontaires d'activité et de mettre en place, en tant que de besoin, des dispositions dérogatoires de retraite anticipée ».

Au nombre de départs supplémentaires à la retraite, qui seront provoqués par les ordonnances prises à cet effet, correspondra, dans une proportion qu'il est impossible de déterminer, un certain nombre de libérations d'emplois.

D'après un article de M. Jean-Pierre Dumont paru dans *le Monde* du 8 décembre 1981, l'abaissement à soixante ans de l'âge légal de la retraite pourrait provoquer, en cas de maintien des avantages des systèmes actuels de préretraite et d'adaptation consé-

quente des régimes complémentaires, un supplément d'environ 400.000 départs à la retraite d'ici à 1985 qui ne libérerait cependant que 100.000 emplois de salariés.

Encore ces derniers ne seraient-ils pas automatiquement remplacés.

La faiblesse de ce supplément de départs à la retraite peut surprendre.

Il faut cependant rappeler que le nombre des pensions de vieillesse liquidées par anticipation au taux plein atteignait déjà 45,41 % des liquidations en 1980 selon les statistiques de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

L'inspection générale des Affaires sociales, pour sa part, a fait état dans son dernier rapport annuel de ce que 30 % seulement des pensions étaient liquidés à soixante-cinq ans pendant la même année de référence.

La retraite à soixante ans étant une faculté et non une obligation, il est évident, par ailleurs, que le supplément des départs sera aussi fonction de l'effet incitatif des mesures qui détermineront le niveau des pensions à soixante ans et du caractère dissuasif de celles qui concerneront les personnes continuant à travailler au-delà de cet âge. (M. Jean-Michel Belorgey a indiqué lors de la discussion du projet à l'Assemblée nationale que les pensions liquidées postérieurement à l'âge normal de la retraite ne bénéficieraient plus d'une majoration comme c'est le cas actuellement).

Mais quel que soit le nombre de départs supplémentaires à la retraite qui résulteront des ordonnances prises à ce sujet par le Gouvernement, il est probable qu'il se produira un décalage dans le temps entre le moment où les nouveaux pensionnés seront pris en charge par leurs régimes et celui où pourra être enregistrée une diminution des dépenses d'indemnisation du chômage par suite du remplacement des effectifs partis à la retraite par d'autres salariés.

Les départs à la retraite, en effet, ne donnent pas lieu dans les entreprises à des remplacements immédiats nombre pour nombre.

Ces dernières peuvent être amenées à donner certains délais pour restructurer leurs services, supprimer certains postes, en créer ou en modifier d'autres.

Il faut aussi tenir compte des délais d'adaptation, sur le marché du travail, de l'offre à la demande d'emploi en fonction des qualifications recherchées par l'entreprise.

• *Des économies et des dépenses de durées différentes.*

Indépendamment de l'importance actuelle de leurs masses globales respectives, les dépenses d'indemnisation du chômage et celles afférentes à la prise en charge des retraités ne sont pas non plus comparables par la nature de leur durée.

Le chômage est malheureusement en augmentation continue dans notre pays. Depuis le premier choc pétrolier, le nombre définitif des demandeurs d'emploi inscrits à l'A.N.P.E. (Agence nationale pour l'emploi) a franchi, en données brutes, à la fin du mois d'octobre 1981, le cap des deux millions. Ce même nombre a crû de plus de 26 % en un an.

Mais il est permis d'espérer qu'il ne s'agit pas d'une caractéristique permanente de notre économie.

Le nombre de retraités, lui, dépend de façon inéluctable de facteurs démographiques indépendants de la conjoncture.

D'autre part, la durée moyenne d'attente des demandes d'emplois placées ou annulées n'est actuellement de plus de deux ans que dans 7,8 % des cas (statistiques d'octobre 1981).

L'espérance de vie moyennée des Français qui est actuellement de l'ordre de soixante-dix ans pour les hommes et soixante-dix-huit ans pour les femmes (chiffres de janvier 1975) laisse à penser que la durée moyenne des retraites est d'un tout autre ordre, cette durée serait allongée d'un temps plus ou moins long mais vraisemblablement supérieur à celui, en moyenne, de l'indemnisation d'un chômeur.

En outre, la partie proportionnelle au salaire journalier de référence de l'allocation spéciale pour licenciement économique est dégressive suivant les trimestres d'indemnisation et la durée totale d'indemnisation, toutes prestations confondues, est limitée à 3 ans jusqu'à cinquante ans, en ce qui concerne l'allocation de base, l'allocation forfaitaire et l'allocation de fin de droits servies par les A.S.S.E.D.I.C.

Il n'en va évidemment pas de même des retraites servies par le régime général et les régimes spéciaux de sécurité sociale.

Il est donc particulièrement difficile d'effectuer des comparaisons et de tenter d'évaluer les compensations qui peuvent se produire entre des dépenses qui se situent, dans le temps, d'une façon aussi différente, à la fois sur le plan conjoncturel et sur le plan structurel.

A ces facteurs d'incertitude s'ajoute la difficulté, sur le plan technique, d'évaluer avec précision les conséquences financières d'un abaissement effectif de l'âge de la retraite.

b) Il est particulièrement difficile d'évaluer les conséquences financières de l'abaissement effectif de l'âge de la retraite.

• *La retraite des salariés du secteur privé.*

M. Marcel Fortier, rapporteur de la commission des Finances du Sénat pour les crédits de la solidarité nationale et de la santé, a interrogé le ministère de la Solidarité nationale, dans le cadre de

la préparation de son rapport sur le budget de 1982, sur le coût financier d'un abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans, en retenant plusieurs hypothèses (taux actuellement en vigueur à soixante-cinq ans, 70 % du salaire des dix meilleures années, 75 % de ce même salaire). Il n'a pas obtenu de réponse chiffrée.

Il faut reconnaître cependant que de telles précisions étaient et demeurent particulièrement difficiles à fournir étant donné :

- le caractère facultatif de l'âge du départ à la retraite ;
- les inconnues qui subsistent sur le contenu des ordonnances qui seront prises à ce sujet.

Le 4° du projet de loi d'orientation précise bien que la législation relative aux régimes de retraite et d'assurance vieillesse sera modifiée en vue de permettre aux salariés de bénéficier dès l'âge de soixante ans d'une retraite de base à taux plein, *sous réserve que les intéressés remplissent certaines conditions de durée d'assurance ou d'activité.*

De ces conditions actuellement encore en cours de négociation, dépend le coût exact de la mesure annoncée.

Deux facteurs peuvent donc être pris en considération aux termes du présent objet :

- la durée de cotisation ;
- la durée d'activité (critère qui pourrait permettre aux salariés entrés tôt dans la vie active de partir à la retraite avant soixante ans).

Les problèmes en suspens concernent :

- les conditions plus ou moins exigeantes de départ à soixante ans ou avant cet âge ;
- les bonifications d'années de cotisation qui pourraient être accordées au titre des études ou au bénéfice des mères de famille ;
- l'octroi aux retraités à soixante ans des avantages actuels de la garantie de ressources (70 % du dernier salaire en cas de démission ou de licenciement avant soixante ans) au lieu de la pension au taux plein de 50 % ;
- l'adaptation des régimes complémentaires de retraite qui devraient verser à leurs cotisants une pension complète à soixante ans au lieu de soixante-cinq ans ;
- le financement, dans le cadre de contrats de solidarité, des « avant-préretraites » de cinquante-cinq à soixante ans.

Les solutions envisagées seraient :

— des conditions assez restrictives de départ avant soixante ans (37,5 années de cotisation ou trente-neuf à quarante-deux ans de durée d'activité) ;

— le transfert aux régimes de retraites complémentaires de la responsabilité du système de la préretraite actuellement géré par l'U.N.E.D.I.C. moyennant la mise à leur disposition des cotisations correspondantes ;

— le maintien jusqu'à son terme de la garantie de ressources « démission » (mars 1983) et la prorogation de la garantie de ressources « licenciement » ;

— l'octroi en 1982 aux exclus actuels de la préretraite d'une « allocation complémentaire et conjoncturelle » en plus de la pension de 50 % du salaire plafond qui leur est actuellement versée (il s'agit des personnes reconnues inaptes au travail qui ont déjà droit à la retraite à taux plein à soixante ans à des conditions cependant moins avantageuses que les bénéficiaires de la préretraite) ;

— la subordination à des conditions d'embauche des aides financières accordées en contrepartie des mises en préretraite dans le cadre des contrats de solidarité.

Aurait, en outre, été mise à l'étude la substitution d'une gestion en pourcentage des salaires à l'actuelle gestion par points des régimes complémentaires de retraite.

Concernant ces derniers, Mme Questiaux a déclaré, lors de la discussion du présent projet à l'Assemblée nationale que leurs responsables devraient définir eux-mêmes le degré de garantie qu'il leur semblerait possible d'offrir à leurs cotisants mais que l'Etat ne pouvait financer à la fois la garantie de ressources et le progrès des retraites de base auquel il comptait s'attacher en priorité.

Elle a estimé que « les retraites ainsi consolidées seraient au moins aussi avantageuses que la garantie de ressources ».

L'Etat semble ainsi décidé à ne pas s'engager outre mesure dans le financement de l'abaissement de l'âge de la retraite, puisqu'il compte sur les régimes de retraite complémentaire pour assurer aux salariés qui leur sont affiliés des pensions équivalentes à 70 % du salaire atteint à soixante ans (dans la limite de quatre fois le plafond de la Sécurité sociale).

Une telle garantie, selon l'A.G.I.R.C., supposerait :

— un taux de cotisation de l'ordre de 38 % des salaires ;

— une augmentation des cotisations d'au moins 35 % pour les cadres.

● *La retraite des agents des collectivités locales.*

La même attitude paraît prévaloir en ce qui concerne par ailleurs la cessation anticipée d'activité des agents des collectivités locales prévue par le 8° de l'article premier de la présente loi d'orientation.

Le texte prévoit en effet le financement *par l'ensemble des collectivités locales et de leurs groupements* des mesures concernées dans le cadre de contrats de solidarité.

Le ministère de l'Economie et des Finances semble vouloir éviter d'être amené à verser une subvention budgétaire à la C.N.R.A.C.L. (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales) au titre d'une participation de l'Etat au financement des contrats de solidarité conclus par les collectivités locales.

Il craint en effet que d'autres caisses de retraite ne soient conduites à revendiquer l'octroi des mêmes avantages.

Le Gouvernement pourrait donc s'orienter vers une aide aux collectivités locales procédant à des embauches et à des mises à la retraite concomitantes, sous forme d'une accentuation de la péréquation de la composante « impôts des ménages » de la dotation globale de fonctionnement. Cette partie de la D.G.F. qui est proportionnelle à l'effort fiscal des communes serait majorée de 10 %.

● *Le coût éventuel des réformes.*

Au vu des multiples incertitudes qui affectent actuellement le choix des solutions à retenir pour l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite, il apparaît difficile, sinon impossible, de chiffrer le coût de cette mesure, aussi bien sur le plan global qu'en ce qui concerne les finances publiques.

S'agissant des salariés du secteur privé, le coût total de la retraite à soixante ans serait de 35 milliards en 1985, d'après un article de M. Jean-Pierre Dumont paru dans *Le Monde* du 8 décembre dernier, mais compte tenu de l'actuel système de préretraite qui se révèle particulièrement onéreux (6,3 milliards au cours du premier semestre de 1981, et sans doute 15 milliards pour l'année entière), le supplément de dépenses, à législation constante, ne serait que de 4 milliards à 5 milliards de francs.

Mais à ce surcoût de 4 à 5 milliards doit être ajoutée la charge financière supplémentaire résultant des effets de la démographie sur l'assurance vieillesse (10 milliards de francs pour le régime général).

En effet, après les classes creuses des années 1914-1919, ce sont maintenant les générations plus nombreuses de l'après-guerre (celles nées à partir de 1920) qui arrivent maintenant à l'âge de soixante ans.

En outre, le maintien dans le cadre de la solution évoquée ci-dessus des avantages de la préretraite provoquerait un transfert de

23 milliards de francs de l'U.N.E.D.I.C. aux régimes complémentaires de retraite.

Au total, les cotisations assises sur les salaires pourraient augmenter de trois points d'ici à 1985.

En l'absence de précisions fournies au Sénat par le Gouvernement, et étant donné les incertitudes qui demeurent sur le contenu des futures ordonnances, ces chiffres sont à considérer avec une extrême précaution et n'engagent que l'auteur de l'article paru dans le journal *Le Monde*.

Il est, dans ces conditions, assez hasardeux de se risquer à des comparaisons entre ce que pourrait coûter la retraite à soixante ans et les économies qui pourraient en résulter sur l'indemnisation du chômage, d'autant que, comme il a été montré, les évaluations du nombre d'emplois libérés par les départs à la retraite sont particulièrement incertaines.

Ce nombre sera aussi fonction de l'efficacité des dispositions adoptées, d'une part pour lutter contre le travail « au noir », d'autre part pour « limiter, en fonction de l'âge, des revenus et du nombre de personnes à charge, la possibilité de cumul entre une pension de retraite et le revenu d'une activité professionnelle », pour reprendre les termes mêmes du 6° de l'article premier du présent projet.

• *Les dépenses actuelles de l'Etat pour les retraites et l'indemnisation du chômage.*

En attendant, d'après l'annexe à la loi de finances relative aux prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale, l'Etat devrait verser en 1982 :

— 8,8 milliards à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés,

— 860 millions à l'Organic (régime de retraite des industriels et commerçants),

— 616 millions à la Cancava (régime de retraite et d'invalidité décès des artisans).

L'Etat, d'autre part, devrait contribuer en 1982 à l'indemnisation du chômage à hauteur de 56,25 milliards (dont 21,78 milliards de subventions à l'U.N.E.D.I.C.).

Le taux de participation de l'Etat aux dépenses de l'U.N.E.D.I.C. devrait être de 30,9 % en 1982.

Devant les perspectives de déséquilibre financier que fait apparaître, pour l'A.S.S.E.D.I.C., l'aggravation de la situation de l'emploi, les pouvoirs publics ont décidé de lancer un emprunt de 6 milliards de francs pour couvrir le déficit de 1981 et de contribuer à hauteur de 6 milliards de francs également à la résorption du déficit prévisionnel de 1982 qui est de près de 8 milliards de francs pour le seul premier semestre de l'année !

Il apparaît donc que la contribution de l'Etat aux régimes de retraite n'est pas du tout du même ordre que sa participation aux dépenses d'indemnisation du chômage.

Du strict point de vue du budget de l'Etat, la diminution des dépenses d'indemnisation du chômage consécutive à la libération d'emplois par des départs à la retraite pourrait donc effectivement soulager les finances publiques.

Le transfert aux régimes de retraite complémentaire de la responsabilité d'assurer à leurs cotisants des avantages équivalents à ceux de la garantie de ressource serait en particulier une bonne opération pour l'Etat.

Mais, d'une part, le nombre des emplois libérés par des départs à la retraite anticipés risque d'être très faible, comme cela a déjà été montré dans ce rapport ; d'autre part, l'abaissement de l'âge de la retraite risque d'être coûteux pour les salariés (particulièrement les cadres) et pour les employeurs dont les cotisations pourraient augmenter très sensiblement.

C'est une des raisons pour lesquelles les mesures sociales annoncées par le Gouvernement comportent des risques pour l'économie.

De toute façon, l'objectif de lutte contre le chômage passe surtout, pour le Gouvernement, par la réduction de la durée du travail dont il a déjà été et dont il sera encore traité dans ce rapport ; les contrats de solidarité sur l'avant préretraite de cinquante-cinq à soixante ans constituent cependant un autre volet important de l'action des pouvoirs public pour la défense de l'emploi.

Les effets sur l'emploi, et partant sur les dépenses d'indemnisation du chômage, de la réduction de la durée hebdomadaire du travail sont tout aussi difficiles à évaluer que ceux de l'abaissement de l'âge de la retraite.

c) Pour des raisons économiques, l'impact sur l'emploi de la réduction de la durée du travail est également d'une appréciation délicate.

Comme il a déjà été montré dans ce rapport, les créations d'emplois ne suivent pas automatiquement les réductions de temps de travail.

Les exercices de variantes effectués par l'administration à l'aide des modèles économétriques disponibles (Métric et D.M.S.) révèlent, en effet, que la réduction du temps de travail ne peut avoir des effets bénéfiques sur l'emploi qu'à condition :

- que la productivité horaire du travail n'augmente pas ;
- que la durée d'utilisation des équipements ne diminue pas ;
- que la « compensation salariale » soit suffisante pour ne pas faire baisser la consommation, sans être excessive, afin que les entreprises ne réduisent pas leurs investissements par suite d'une diminution de leur taux de profit.

Les mesures d'accompagnement (endettement extérieur, économies d'énergie, freinage des salaires nominaux) sont également importantes et l'environnement des entreprises doit demeurer favorable, ce qui implique que leurs charges fiscales et sociales n'augmentent pas ou soient même réduites.

En tout état de cause un accroissement de l'investissement soutenu par une relance de la consommation découlant de la compensation salariale risque d'avoir un effet à court terme très défavorable sur l'équilibre extérieur (d'où l'importance de procéder à un effort d'économies d'énergie).

Il apparaît donc que les mesures sociales annoncées par le présent projet de loi comportent des risques pour l'économie d'autant que les charges sociales des entreprises devraient par ailleurs augmenter sous l'effet de l'abaissement de l'âge de la retraite et des autres avantages sociaux consentis aux travailleurs, aux familles et aux personnes âgées.

Enfin, l'effet sur l'embauche, de la réduction de la durée du travail dépend des disponibilités sur le marché du travail en main-d'œuvre qualifiée, d'une part, et en personnel d'encadrement, d'autre part.

Des pénuries de personnels risquent d'apparaître à court terme en attendant que les efforts de formation entrepris produisent leurs effets (9° de l'article premier de l'ordonnance).

Il est de toute façon impossible de préjuger actuellement, pour des raisons évidentes, du coût des contrats de solidarité qui ne sont pas encore conclus et de leurs effets sur l'embauche et sur les dépenses d'indemnisation du chômage.

Il semble donc bien hasardeux d'assurer que le financement des mesures sociales annoncées par cette loi d'orientation sera permis par des économies sur les dépenses d'indemnisation du chômage.

Des charges nouvelles risquent d'être créées pour les entreprises et c'est la raison pour laquelle le projet comporte des risques pour l'économie.

B. — Des risques pour l'économie.

Les risques que comportent les mesures annoncées pour l'économie sont liés au caractère aléatoire de la relance (1°) et au contexte actuel qui est celui d'une aggravation du déficit des finances publiques et d'un alourdissement du poids des prélèvements obligatoires supportés par les entreprises et les ménages (2°).

1. UNE RELANCE ALÉATOIRE

La relance de l'économie par la consommation et par le déficit budgétaire dont le Gouvernement attend, à terme, une résorption du chômage et un rééquilibrage des finances publiques et des comptes de la sécurité sociale, paraît en réalité aléatoire.

Alors que nous nous trouvons en effet dans une économie ouverte, dépendante et vulnérable, ses effets paraissent incertains et ne peuvent en tout cas être consolidés que passé un certain délai.

a) *Une économie ouverte, dépendante, et vulnérable.*

• *Ouverte*, l'économie française l'est sans aucun doute puisque, d'après les principales hypothèses économiques retenues pour la préparation du projet de loi de finances pour 1982, nos importations en 1981 ont représenté 25,3 % de notre produit intérieur brut marchand, et nos exportations 19,5 % de ce même produit.

La valeur (aux prix courants) de nos échanges de biens et services marchands est donc égale à plus de 40 % de celle de notre P.I.B. marchand.

• *Dépendante*, notre économie l'est aussi, d'abord à cause des chiffres qui viennent d'être cités, mais aussi parce que notre taux de dépendance énergétique (68 % en 1981) est encore l'un des plus forts des principaux pays industrialisés. (Nos importations d'énergie représentent encore 30 % du total de nos importations (C.A.F.).

Notre dépendance ne cesse de s'accroître en matière d'échanges techniques avec l'étranger puisque, d'après le service de la propriété industrielle du ministère de l'Industrie (bureau des transferts techniques internationaux), notre taux de couverture dans ce domaine est passé de 93 % en 1978 à 83,57 % en 1980.

Notre déficit avec les 23 pays les plus riches (ceux dont le P.N.B. par habitant est supérieur à 7.000 dollars) a lui aussi augmenté

ces dernières années passant de 57,6 milliards de francs en 1979 à 101,27 milliards de francs en 1980 d'après les chiffres des douanes françaises et du Centre français du commerce extérieur.

D'après les statistiques douanières, notre déficit pour le commerce extérieur des biens d'équipement était de 14,879 milliards (F.O.B.) en 1979.

La demande mondiale adressée à la France a décliné de 2,5 % en 1981 et le taux de couverture de nos importations n'a été au mois d'octobre dernier que de 88,6 %.

• Notre économie est donc *vulnérable* car notre compétitivité se dégrade.

D'après le rapport économique et financier du projet de loi de finances pour 1982 (comptes prévisionnels et principales hypothèses économiques), le différentiel de prix entre la France et l'ensemble des pays étrangers s'est accru de plus de 10 points (par rapport à un indice base 100 en 1975) entre 1973 et 1980.

D'autre part, le coût salarial par unité produite a augmenté depuis 1975 de 27 % à l'étranger et de 39 % en France.

D'une façon variable selon les branches et les secteurs et qui affecte diversement les échanges bilatéraux avec nos principaux partenaires, la pénétration de notre marché extérieur par les produits étrangers s'accroît (particulièrement par exemple en ce qui concerne les produits textiles, les poids lourds, l'électronique grand public). Globalement, le taux de pénétration des produits étrangers dans l'industrie française a augmenté de 50 % depuis 1972.

Cette situation explique que les effets de la relance soient incertains puisque celle-ci pourrait surtout se traduire par une aggravation de l'inflation et de notre déséquilibre commercial, d'autant que ses répercussions sur l'investissement ne peuvent être que différées.

∴ b) *Des effets incertains et en partie différés.*

Les instruments statistiques et économétriques dont disposent les responsables de la prévision et des études de conjoncture, dans l'administration comme dans les organismes privés, ne permettent pas de prévoir exactement comment les effets de la relance seront répartis entre :

— le secteur de la production et celui de la distribution ;

— les différents secteurs de la production industrielle (biens d'équipement, biens intermédiaires, biens de consommation) ;

— la production intérieure et la production importée.

De même est-il difficile de déterminer exactement dans quelle mesure les débouchés extérieurs de notre production seront affectés par la médiocrité de la conjoncture internationale.

Enfin, le mouvement d'ajustement de la production à la demande hors stocks s'établit toujours avec des décalages conjoncturels de durée variable.

L'observation des évolutions économiques récentes conduit aux constatations suivantes :

— concernant la relance de la production industrielle, la reprise la plus soutenue s'effectue dans le secteur des biens de consommation mais la demande demeure faible dans le secteur des biens intermédiaires et la production de biens d'équipement se stabilise ou décline.

La faiblesse persistante de l'investissement privé constitue un grave sujet de préoccupation et montre, ce que confirment les dernières enquêtes de l'I.N.S.E.E., que les industriels demeurent sur la réserve.

Faute d'anticipations favorables à l'investissement des chefs d'entreprises, la reprise pourrait s'essouffler d'autant que l'investissement public risque, par ailleurs, de se ralentir dans certains domaines (programme électronucléaire et P.T.T.).

— S'agissant des résultats de notre commerce extérieur, les résultats sont meilleurs que ceux auxquels on aurait pu s'attendre sous l'effet, en partie, d'une accalmie relative qui se manifeste sur le front des prix du pétrole et des matières premières, mais le déficit demeure et notre commerce avec les pays industrialisés continue de se dégrader (— 5,7 milliards en octobre). A titre d'illustration, le taux de couverture de nos échanges avec le Japon est maintenant inférieur à 30 %.

La conjoncture étrangère n'incite guère à l'optimisme en ce qui concerne le développement de nos exportations : repli de l'activité économique aux Etats-Unis, freinage des dépenses publiques en Allemagne fédérale, notre principal partenaire et rival commercial, qui risque ainsi d'être à la fois plus compétitive sur les marchés étrangers et plus combative sur son propre marché, sur lequel nous réalisons 16 % de nos exportations.

La relance paraît en tout cas bien fragile pour que l'on puisse en escompter une réduction significative du chômage et, partant, une augmentation des recettes fiscales propices au rétablissement de l'équilibre des finances publiques ainsi qu'une diminution des dépenses d'indemnisation du chômage et du déficit de la Sécurité sociale.

Du reste, les derniers résultats communiqués par le ministère du Travail, qui sont ceux du mois de novembre, font état, hélas,

d'une nouvelle augmentation du chômage de 0,7 % par rapport à octobre et de 25 % par rapport à novembre 1980.

Si les effets de la relance peuvent sembler ainsi aléatoires, il n'en va pas de même de ceux de l'aggravation du déficit des finances publiques et de l'alourdissement des prélèvements obligatoires qui se manifestent de façon inévitable et immédiate.

Ainsi le problème du financement des mesures sociales prévues par le présent projet de loi d'orientation se pose-t-il dans un contexte qui paraît déjà difficile pour les ménages et les entreprises.

2. UN CONTEXTE DÉFAVORABLE

a) *L'augmentation du besoin de financement des administrations publiques.*

Selon les projections relatives aux finances publiques effectuées dans le cadre de la préparation du plan intérimaire, la dégradation du solde des finances publiques sera particulièrement nette entre 1980 et 1983. Le déficit atteindra en 1983 un niveau de — 97,1 milliards de francs, soit — 2,4 % du P.I.B.

Le poids des dépenses publiques consolidées dans l'activité économique passera ainsi de 46,1 % en 1980 à 48,8 % en 1983 sous l'effet d'une progression des dépenses des administrations plus rapide que celle du P.I.B.

Pour 1982, le déficit prévisionnel du projet de loi de finances pour 1982 est de 95,4 milliards soit 2,6 % du P.I.B.

Sans doute, le déficit budgétaire de l'Allemagne fédérale a-t-il été supérieur ou égal à 3 % du P.I.B. depuis 1978 mais la France peut-elle prétendre s'aligner en cette matière sur un pays dont :

- le rythme d'inflation a toujours été de deux à quatre fois moins élevé que le sien ;
- le commerce extérieur est beaucoup plus équilibré ;
- et qui accepte cependant, en 1982, de s'imposer un sévère programme d'économies budgétaires ?

Encore ces prévisions ne prennent-elles pas en considération les nouvelles dépenses qui résulteront des ordonnances prises en application de la loi d'orientation et d'habilitation soumise au Sénat.

b) *L'alourdissement des prélèvements obligatoires.*

Les projections du commissariat au Plan relatives aux finances publiques, auxquelles il vient d'être fait référence, prévoient d'autre

part une nouvelle progression du poids des prélèvements obligatoires, malgré l'augmentation du déficit budgétaire.

C'est ainsi que les prélèvements obligatoires des administrations publiques devraient passer entre 1980 et 1983 de 41,9 % à 42,1 % du P.I.B.

Si la pression fiscale d'Etat doit rester stable en courte période et celle des collectivités locales se tasser légèrement en attendant la promulgation des lois relatives à leurs compétences et à leurs ressources, la pression parafiscale en revanche devrait progresser vivement sous l'effet des hausses de cotisation de Sécurité sociale.

Ainsi, le poids des prélèvements obligatoires de l'ensemble des administrations publiques (collectivités locales et Sécurité sociale comprises) devrait-il augmenter au total de deux points entre 1980 et 1986 en passant de 41,9 % à 43 % du P.I.B.

Pour 1982, le document annexe au projet de loi de finances relatif à la Sécurité sociale (prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires) évalue à 2,6 milliards en 1981 et 7,1 milliards en 1982 l'impact budgétaire des mesures sociales prises par le nouveau Gouvernement depuis son arrivée au pouvoir.

L'ensemble des concours apportés par le budget de l'Etat à la Sécurité sociale devrait être ainsi en 1982 de 71,9 milliards de francs.

Mais il ne s'agit que de la mobilisation de ressources à caractère fiscal.

De son côté, le plan de financement de la Sécurité sociale adopté le 10 novembre dernier a prévu 35,9 milliards de prélèvements parafiscaux supplémentaires dont 15,60 à la charge des employeurs et 16,85 de contributions des assurés sociaux.

Encore le déficit prévisionnel que ces nouvelles ressources doivent permettre de couvrir, en même temps que les dépenses nouvelles résultant des mesures sociales déjà prises par le Gouvernement, peut-il paraître sous évalué en raison du choix des hypothèses retenues pour l'estimation des dépenses et des recettes des différents régimes sociaux (les effectifs salariaux seraient en progression de 0,7 % et les salaires individuels moyens augmenteraient de 15 %).

Dans ces conditions, est-il opportun de mettre à la charge des entreprises, des collectivités et des assurés sociaux de nouvelles dépenses qui risquent de freiner la consommation et l'investissement et d'alimenter l'inflation ?

C'est pourtant ce qui semble devoir résulter des orientations définies par le présent projet.

c) *Des dépenses nouvelles (hausses de cotisation, chèque vacances, embauche) seront à la charge des entreprises et des collectivités locales.*

• *Les dépenses indirectement mises à la charge des entreprises.*

Il a déjà été traité dans ce rapport des hausses de cotisation qui entraîneraient pour les employeurs et les assurés sociaux l'abaissement de l'âge de la retraite.

Il a également été expliqué pourquoi la réduction du temps de travail pouvait avoir des conséquences économiques néfastes et des effets sur l'embauche décevants.

Il a enfin été montré qu'il était difficile d'affirmer que les dépenses provoquées par l'abaissement de l'âge de la retraite et la conclusion de contrats de solidarité seraient automatiquement couvertes par les économies qui en résulteraient sur les dépenses d'indemnisation du chômage.

Il est impossible de toute façon d'évaluer la dépense qui pourrait résulter pour les finances publiques de la prise en charge par l'Etat, dans le cadre de contrats de solidarité et d'autres mesures spécifiques, des cotisations de sécurité sociale incombant normalement aux employeurs (7° de l'article premier).

On ignore encore en effet le contenu des ordonnances sur l'emploi et le temps partiel dont les premières devraient être publiées avant la fin de l'année. *A fortiori* le nombre de contrats conclus et celui des salariés qui pourraient en bénéficier ne peuvent être déterminés.

La contrepartie pour les entreprises de l'aide de l'Etat serait bien entendu l'obligation d'embaucher un certain nombre de salariés et sans doute aussi la mise au point de formules de travail par équipes permettant une meilleure utilisation des machines.

• *Les dépenses directement mises à la charge des entreprises.*

Mais, à côté de ces formules contractuelles d'une portée générale, sont prévues des mesures plus spécifiques qui, elles, entraîneront à n'en pas douter des charges pour les entreprises. Il s'agit de la cinquième semaine de congés payés et du chèque-vacances (7° de l'article premier) ainsi que des dépenses de formation professionnelle (9°).

Concernant le chèque-vacances et les congés payés se posent tout d'abord des problèmes de déductibilité fiscale.

La déductibilité de l'assiette de l'impôt sur les sociétés des provisions pour congés payés, admise dans de nombreux pays, fait partie depuis longtemps des revendications de nos entreprises. Elle contribuerait à soulager leurs charges de trésorerie de façon non négligeable.

Quant au chèque-vacances, il est évident qu'il constituera une charge nouvelle pour les entreprises et il importe qu'il puisse être déduit de l'assiette des cotisations sociales et de celle de l'impôt sur les sociétés.

Cette formule ne correspondra sinon pour les bénéficiaires qu'à l'affectation obligatoire d'une partie de leurs salaires actuels à des dépenses de consommation de loisirs.

Lors du débat qui s'est déroulé au Sénat sur le budget du ministère du Temps libre pour 1982, M. Henry a indiqué que le nombre des bénéficiaires du chèque-vacances pourrait être de 250.000 la première année puis de 4 à 5 millions au cours des années ultérieures.

En cas de déductibilité de l'assiette des cotisations sociales et de l'impôt sur les sociétés (telle qu'elle est admise pour les titres-restaurant en vertu du 19° de l'article 81 du C.G.I. dans la limite de 8,50 F par titre), le manque à gagner serait en 1982 de 133 millions de francs pour la Sécurité sociale et de 50 millions de francs pour l'impôt sur les sociétés, selon les estimations faites par M. Ansart dans le rapport qu'il a présenté au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur les crédits du ministère du Temps libre.

S'agissant de la formation professionnelle des jeunes de seize à dix-huit ans (9° de l'article premier du projet), son amélioration devrait également se traduire par des dépenses supplémentaires.

• *L'importance des charges actuelles des entreprises.*

Déjà, selon l'annexe du projet de loi de finances pour 1982 relative à la formation professionnelle, la deuxième campagne du troisième pacte national pour l'emploi des jeunes a permis :

- l'exonération de charges sociales pour 127.600 apprentis ;
- la conclusion de 64.700 contrats emplois-formation ;
- l'organisation de 143.500 stages pratiques et de 38.900 stages de formation.

En outre, une provision de 2 milliards de francs a été inscrite au budget des charges communes pour le financement des mesures en faveur de l'emploi des jeunes et de la formation professionnelle qui seront prises au cours du deuxième semestre de 1982 et les crédits destinés aux contrats emploi-formation doivent progresser l'année prochaine de 59 %, passant de 851,8 millions de francs à 1,357 milliard de francs.

Au total, l'enveloppe de la formation professionnelle pour 1982 comprend :

- 261 millions de francs au budget de l'Education nationale ;
- 10,18 milliards pour l'apprentissage répartis entre les budgets des ministères de l'Education nationale et de l'Agriculture.

Le mode de financement de ces diverses mesures importe au moins autant que leur contenu et leur coût.

Or, par rapport aux autres pays membres de l'O.C.D.E., la France se caractérise par :

— l'importance de la part des cotisations sociales dans le total des prélèvements obligatoires (19,3 % du P.I.B. en 1982) ;

— le fait que le financement de ces cotisations, essentiellement assises sur les salaires, est assuré en majeure partie par les employeurs (ces cotisations sociales patronales représentent 28 % de la masse salariale).

Les caractéristiques de notre fiscalité sont donc défavorables à la compétitivité de nos entreprises, aussi convient-il d'éviter — en attendant une éventuelle modification de l'assiette des cotisations ou du mode de financement des dépenses — toute aggravation excessive des charges de ces dernières.

Ainsi, l'instauration des chèques-vacances, la majoration éventuelle de la participation des entreprises aux dépenses de formation professionnelle, le financement des autres mesures sociales du Gouvernement par des suppléments de cotisations demandés aux employeurs ne vont donc pas dans le sens souhaitable.

• *Les dépenses nouvelles des collectivités locales.*

Le financement d'un système contractuel de cessation anticipée d'activité pour les agents des collectivités locales risque également de contribuer à un alourdissement de la pression fiscale globale.

Pourtant, les projections relatives aux finances publiques établies dans le cadre de la préparation du Plan intérimaire prévoient un léger tassement de la fiscalité locale jusqu'en 1983.

Mais ces prévisions ne prennent pas en considération l'impact financier de l'organisation, prévue par le 8° de l'article premier du présent projet, d'un système contractuel de cessation anticipée d'activité pour les agents des collectivités locales.

Les collectivités concernées devront, d'autre part, avoir signé un contrat de solidarité prévoyant sans doute, outre les mises à la retraite anticipée, des réductions de temps de travail et un accroissement en conséquence des effectifs ouvrant droit à une aide financière de l'Etat.

Comment cette aide sera-t-elle financée ? Qu'il s'agisse de l'octroi d'une subvention sur ressources budgétaires à la C.N.R.A.C.L. (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales) ou d'un financement par la D.G.F. des communes (dotation globale de fonctionnement), les décisions prises ne pourront que contribuer à un accroissement de la pression fiscale globale (fiscalité locale ou fiscalité de l'Etat).

Dans le cas d'un financement par la D.G.E., celui-ci serait assuré par la part « impôt-ménages » de cette dotation qui, comme on le sait, est proportionnelle à l'effort fiscal des communes.

Une telle accentuation de la pression fiscale risque d'avoir des effets néfastes sur la consommation des ménages et l'investissement des entreprises.

En outre, le potentiel fiscal de la nation est limité, c'est là une des contraintes qui, en même temps que celles liées à la démographie, s'imposent à tous les Gouvernements pour la détermination des objectifs de leur politique sociale.

La question qui se pose à propos des mesures qui viennent d'être évoquées n'est naturellement pas de savoir si elles sont souhaitables, mais si elles peuvent être supportées par notre économie et n'hypothèquent pas la relance.

Quelles que soient la générosité des intentions des gouvernants et la légitime impatience des travailleurs, le financement de mesures sociales se heurte à des contraintes irréductibles.

C. — Des contraintes irréductibles.

1. LES CONTRAINTES DÉMOGRAPHIQUES

Il est plus facile d'infléchir les lois de l'économie que celles de la démographie.

Les délais entre les effets et leurs causes sont en effet beaucoup plus rapprochés dans un cas que dans l'autre.

Quelle est actuellement la situation démographique à laquelle les régimes de retraite se trouvent confrontés ?

Le rapport cotisants-retraités qui était voisin de 4 en 1967 est aujourd'hui inférieur à 3.

Aux classes creuses nées entre 1914 et 1918 succèdent à l'âge de la retraite des générations plus nombreuses nées « dans les années vingt ».

L'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans devrait donc provoquer, comme il a été montré, une augmentation des cotisations.

Dans l'immédiat, le déficit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés devrait être de 1,27 milliard de francs en 1982 d'après l'annexe à la loi de finances relative aux régimes obligatoires de sécurité sociale. Si aucun relèvement de cotisations n'était intervenu avant 1985, ce déficit aurait dû se prolonger pour atteindre à cette date le niveau de 14 % du total des dépenses de vieillesse du régime général et de 25 % du déficit

total du régime général de sécurité sociale, selon le rapport « Vieillir demain » élaboré dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan.

Sans qu'il soit alors question de retraite à soixante ans, ce même rapport prévoyait la nécessité d'un relèvement de 1,8 point des cotisations sous plafond pour parvenir à l'équilibre en 1985.

De toute façon les générations nées entre 1915 et 1945 n'étant pas très nombreuses, la situation se présente pour les prochaines années comme sérieuse mais pas dramatique.

En revanche, une projection faite dans le cadre de la préparation du VIII^e Plan aux horizons 2000 et 2020 montre que les dépenses de prise en charge des personnes âgées pourraient augmenter de 7,4 points du P.I.B. d'ici à 2020.

D'ici à 2050, note Alfred Sauvy, le nombre des plus de soixante-cinq ans devrait augmenter de 25 % pour atteindre environ 9 millions de personnes et celui des jeunes de moins de vingt ans devrait diminuer, passant de 16,3 millions à 12 millions.

Voilà qui situe l'importance des facteurs démographiques que l'économie subit mais que la politique doit prévoir.

2. LES LIMITES DE NOS RESSOURCES ET DE NOTRE ENVIRONNEMENT

Les ambitions de la politique sociale de notre pays doivent être définies en fonction d'une évaluation réaliste de ses ressources et des contraintes de son environnement.

La France est une puissance économique moyenne, pauvre en matières premières et en sources d'énergie primaires, contrainte d'exporter pour financer l'acquisition des produits nécessaires à ses activités.

Ses entreprises doivent donc être compétitives, leurs coûts de production ne sauraient être excessifs.

Nous réalisons la moitié de notre commerce extérieur avec les pays de la Communauté économique européenne ; aussi devons-nous attendre que « l'espace social européen » existe avant d'accorder à nos travailleurs des avantages supérieurs à ceux de nos concurrents et partenaires ou qui excèdent nos possibilités.

La reconquête de notre marché intérieur ne peut d'autre part suffire à nous faire retrouver durablement un rythme de croissance supérieur à 3 % par an. Nous devons donc nous concerter avec nos partenaires en ce qui concerne également la relance.

Notre dépendance à l'égard de l'extérieur demeurera en tout état de cause particulièrement forte pendant une durée vraisemblablement longue.

Ainsi par exemple, notre taux d'indépendance énergétique en 1990 devrait-il être encore inférieur à 50 % selon des prévisions faites en 1980 par le ministère de l'Industrie qui se basait alors sur l'hypothèse de la réalisation d'un programme nucléaire plus ambitieux que celui qui est actuellement envisagé et dont nous avons condamné l'amputation.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, trop hâtivement rédigé pour ne pas comporter de redites et être, en toutes ses parties parfaitement ordonné, il convient de récapituler les idées essentielles qui doivent en être dégagées.

1. Légiférer par ordonnances en matière sociale ne se justifie ni par les expériences passées, ni par une appréciation de l'urgence que l'examen de la liste des textes inscrits à l'ordre du jour du Parlement depuis six mois permet de relativiser.

2. Les objectifs que s'est fixé le Gouvernement, pour généreux et souhaitables qu'ils soient, constituent un ensemble trop ambitieux pour être réalisés simultanément sans dommages graves à l'économie, indissociable d'un véritable progrès social dont les conquêtes n'acquiescent de réalité que dans un équilibre aujourd'hui fragile et difficile à maintenir.

3. La bataille pour l'emploi que le Parlement comme le Gouvernement reconnaissent comme la priorité des priorités, ne peut enregistrer de succès dans une démarche hasardeuse qui met en cause la richesse globale de la collectivité, sans que l'on soit assuré de l'efficacité d'aucun des remèdes proposés.

4. Quelle que soit la profondeur de l'aspiration des travailleurs à un allègement de leurs rythmes de travail, leur préoccupation essentielle reste dans le maintien, voire l'amélioration du pouvoir d'achat, dont on leur masque que les mesures projetées le mettront en péril.

5. L'intervention autoritaire de l'Etat, avec les contraintes administratives qu'elle comporte, ne peut dans bien des domaines que mettre en cause le libre choix des citoyens et, à terme, la liberté, notre bien le plus précieux.

C'est pourquoi, dans l'ignorance complète du contenu, sinon de l'objet des ordonnances que prendrait le Gouvernement, en vertu de l'habilitation qu'il vous demande, la majorité de votre commission a estimé ne pouvoir consentir une délégation de pouvoirs qui s'analyserait comme un véritable vote de confiance portant sur une politique économique et sociale qu'elle désapprouve. Elle a donc décidé, après une discussion générale permettant à chacun d'exprimer ses convictions, mais aussi ses critiques et ses réserves, *d'opposer la question préalable prévue par l'article 44, alinéa 3, de notre Règlement et dont l'objet est de décider qu'il n'y a pas lieu de passer à l'examen des articles du projet.*

QUESTION PRÉALABLE

présentée par M. François COLLET,
au nom de la commission spéciale.

« En application de l'article 44, 3^e alinéa, du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi d'orientation, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social. »

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. — AUDITIONS

LISTE DES AUDITIONS

La commission spéciale a procédé à l'audition des personnalités suivantes :

Vendredi 11 décembre :

M. Pierre Mauroy, Premier ministre.

Lundi 14 décembre :

— M. Jean Neidinger, vice-président, accompagné de M. J.-L. Molinier, représentant le C.N.P.F. ;

— M. Brunet, vice-président, délégué de la C.G.P.M.E. ;

— M. Paul Hecquet, directeur général de l'A.R.R.C.O. ;

— M. Jean Gruat, secrétaire général-adjoint de la C.F.T.C. ;

— M. Boursier, président, M. Mouzin, directeur, et Mme Grounin, chef de service de l'A.G.I.R.C. ;

— Mme Questiaux, ministre de la Solidarité nationale, et M. Jean Auroux, ministre du Travail.

Mardi 15 décembre :

— Mme Hofman, représentant la C.G.T.-F.O. ;

— Mme Seeuws, président et M. Pavard, directeur de la C.N.A.V.T.S. ;

— MM. Ménin, secrétaire général et Jargelan, délégué national de la C.G.C. ;

— MM. Leroy et Laidet, représentant la C.G.T. ;

— M. Béranger, représentant l'U.N.E.D.I.C. ;

— MM. Chaperon, président, Baule et Henry, vice-présidents, Lemoine, conseiller technique de l'Union nationale de coordination des associations militaires.

N.B. — La C.F.D.T. n'ayant pas été en mesure de répondre à l'offre d'audition qui lui a été adressée, avait été invitée à faire parvenir ses observations par écrit (voir lettre ci-annexée, p. 148).

Vendredi 11 décembre 1981.

*Présidence de Mme Cécile Goldet, puis de M. Jacques Genton,
faisant fonction de présidents d'âge.*

La Commission a procédé à l'audition de M. Pierre Mauroy, Premier ministre, sur le projet de loi d'orientation, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social, n° 115 (1981-1982).

M. Pierre Mauroy, Premier ministre, a voulu d'abord retenir que, par eux-mêmes, les délais imposés au Parlement pour l'examen de ce projet de loi, manifestaient la nécessité, sur des sujets importants qui ne souffraient aucun retard, de recourir à des procédures exceptionnelles.

Le choix exercé par les Français exige que rapidement le « socle du changement » soit mis en place. La décentralisation et les nationalisations en constituent les deux premières pièces maîtresses, qui ont retenu longtemps l'attention du Parlement. Les mesures sociales, essentielles à la vie quotidienne de nos concitoyens, doivent donc, face aux contraintes parlementaires, faire l'objet d'une mise en œuvre rapide. La procédure de l'article 38 répond à cette urgence et facilite en outre la résolution des problèmes techniques soulevés par de telles réformes.

Le Premier ministre a alors indiqué que la crise économique ne justifiait pas, à elle seule, un tel dispositif. La réduction du temps de travail et l'aménagement de l'âge de la retraite répondent à la volonté de mieux partager le temps et traduisent un choix de société.

La révolution industrielle, après avoir pendant plus d'un siècle accéléré les rythmes des hommes et des femmes, doit enfin rendre aux travailleurs le droit au temps. Aujourd'hui, cette « belle revendication » rejoint la nécessité économique. La lutte pour l'emploi passe d'abord par la politique de relance mais la conjoncture économique internationale et, en conséquence, le taux de croissance de 3 % retenu pour la France ne suffisent pas à répondre au défi du chômage. Un tel constat impose donc d'ajouter à la relance économique un nouveau partage du travail de telle façon que, dès la fin de 1982, la tendance soit inversée et qu'ensuite le chômage régresse dans notre pays.

Le Premier ministre a alors décrit chacune des mesures contenues dans le projet de loi :

— la réduction de la durée hebdomadaire du travail à 35 heures sera réalisée en 1985 au plus tard, selon un échéancier qui tiendra compte des résultats de la concertation engagée avec les partenaires sociaux ;

— la cinquième semaine de congés payés ne saurait se traduire par un allongement excessif des vacances d'été. Une meilleure répartition du repos doit donc se concilier avec les nécessités des entreprises. A cet égard, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale pourrait être améliorée ;

— la mise en place de la cinquième équipe pour le travail continu et l'institution du chèque-vacances viennent compléter le dispositif relatif à la durée du travail ;

— les règles du Code du travail doivent être assouplies pour mieux prendre en compte l'activité à temps partiel, en protégeant toutefois les droits des travailleurs et notamment des femmes ;

— des mesures seront prises pour limiter les abus qui conduisent à la précarité de l'emploi et régler sévèrement le recours au travail temporaire ;

— l'âge du droit à la retraite sera abaissé à soixante ans dans le secteur privé, et aménagé dans la Fonction publique. Outre ces mesures permanentes, des dispositions temporaires et dérogatoires permettront à certaines catégories de travailleurs de se retirer entre cinquante-cinq et soixante ans ;

— les cumuls entre les pensions de retraite et les revenus d'activité seront limités, sans toutefois aboutir à l'interdiction totale ni remettre en cause les droits de ceux qui, avant soixante ans, et compte tenu de leur statut particulier, se trouveraient dans une telle situation. Cette dernière réflexion s'applique plus particulièrement aux militaires ;

— enfin, la formation professionnelle des jeunes et singulièrement de ceux qui sont âgés de seize à dix-huit ans sera renforcée.

M. Jean-Pierre Cantegrit a souligné d'abord que si la procédure des ordonnances s'imposait peut-être au Gouvernement pour lui permettre de répondre aux engagements pris au cours des campagnes électorales récentes, ce choix se conciliait mal avec les promesses faites par le Président de la République en vue de respecter et de développer les prérogatives du Parlement, notamment à l'occasion de l'examen d'un texte qui « pose un choix de société » ; il a ensuite soulevé les problèmes de l'abaissement de l'âge de la retraite et du cumul d'activité pour les Français de l'étranger.

M. Jean Béranger est convenu qu'en raison du niveau atteint par le chômage, la procédure des ordonnances s'imposait ; il a rappelé que la situation démographique de la France allait s'inverser dans quelques années ; il a demandé si les préretraites à cinquante-cinq ans seraient définitives ou temporaires et dans quelles conditions pourrait être maintenue, la formule du contrat de travail à durée déterminée. Il s'est inquiété, en outre, s'agissant de l'abaissement de l'âge de la retraite, du sort des régimes de retraite complémen-

taires, et du mode de financement des cessations anticipées d'activité pour le personnel des collectivités locales.

M. Jean Chérioux a estimé que la procédure retenue supposerait un acte de confiance du législateur et s'est notamment demandé si les départs anticipés en retraite procéderaient de la volonté des intéressés.

M. Louis Boyer s'est inquiété du financement des mesures sociales prévues par le projet et a notamment précisé que le travail temporaire, pour résoudre des problèmes de remplacement indispensables de personnels, était nécessaire aux entreprises.

M. Gérard Ehlers a estimé que la procédure des ordonnances s'imposait en raison de l'urgence, notamment en ce qui concerne la durée du travail pour certains travaux pénibles ; il a signalé les abus constatés dans l'usage du travail temporaire et dans les cumuls d'activité ; enfin il a souhaité que ces réformes s'appliquent dans le respect des droits acquis.

M. François Collet a précisé que rien, au moins sur le plan de principes, ne s'opposait au recours à l'article 38 de la Constitution. Il a constaté que ce texte devrait être aussi l'occasion de rajeunir certaines dispositions du Code du travail notamment en matière de congés payés et d'horaires variables. Il a insisté sur les problèmes d'application du travail à temps partiel dans le secteur tertiaire et a reconnu que le travail temporaire avait souvent été détourné de son objet. Il s'est enfin interrogé sur les conséquences de l'abaissement de l'âge de la retraite et sur l'amélioration des prestations servies en fonction du nombre d'enfants élevés.

M. Pierre Louvot a pris acte de la possibilité offerte au Gouvernement de légiférer par ordonnance. Il a estimé que le choix d'une autre société constituait en cette matière la première motivation du Gouvernement, mais a souligné que les objectifs de croissance, d'emploi et de lutte contre l'inflation ne pouvaient être atteints que dans la rigueur.

Il a exprimé la crainte que la croissance sociale ne consume par anticipation les fruits de la croissance économique et s'est interrogé sur les effets sur l'emploi d'une réduction de la durée du travail programmée par les partenaires sociaux ; il a estimé que cette dernière mesure devrait entraîner nécessairement un partage des revenus.

Il s'est enfin demandé s'il était nécessaire de proposer un abaissement généralisé de l'âge de la retraite à soixante ans, alors que les procédures existantes permettent d'atteindre ce résultat.

M. Jacques Genton s'est inquiété des conséquences des dispositions prévues en matière de cumuls pour les militaires retraités qui connaissent souvent des carrières courtes.

M. Roger Lise a souligné les difficultés du secteur de la pêche artisanale dans les départements d'outre-mer qui n'avait pas bénéficié des dispositions d'aides prévues par les pactes pour l'emploi.

En réponse aux intervenants, le Premier ministre a indiqué que, pour sa part, il n'avait jamais contesté la procédure de l'article 38. Il a regretté simplement que, par le passé, la portée de l'habilitation n'ait pas toujours été clairement définie et que le Parlement n'ait pas été appelé à ratifier certaines ordonnances.

Le Premier ministre a alors précisé la portée de certaines des mesures proposées :

— les règles de cumul viseront seulement à plafonner les ressources des intéressés par une ponction dont il reste encore à déterminer si elle portera sur le revenu d'activité ou sur les avantages de retraite ; les militaires qui, retraités après quinze ans de service public, exercent une activité ne seront pas touchés par ces dispositions ;

— l'abaissement de l'âge du droit à la retraite à soixante ans sera seul permanent. Au contraire, les mesures relatives aux pré-retraites auront un caractère provisoire.

Par ailleurs, les difficultés de financement trouveront leur solution dans la manière dont, dans le temps, les règles nouvelles de retraite se substitueront à la garantie de ressources. Les textes relatifs à la garantie de ressources viendront à échéance au mois de mars 1983. Un tel délai permettra la négociation avec les régimes complémentaires de retraite. Enfin, le départ anticipé ne constituera, en aucun cas, une obligation pour les intéressés ;

— les collectivités locales participeront au financement des contrats de solidarité. Une compensation financière sera probablement obtenue par une majoration du montant de la dotation globale de fonctionnement ;

— les contrats de solidarité, « petits accords Matignon » exigent donc une longue concertation qui justifie les délais de leur mise en œuvre, tant dans les entreprises privées que dans les collectivités publiques ;

— enfin, la réduction de la durée du travail sera réalisée dans un souci de maintenir le pouvoir d'achat moyen des salaires.

Le Premier ministre s'est engagé à soumettre effectivement les ordonnances à la ratification du Parlement.

Lundi 14 décembre 1981.

Présidence de M. Jean-Pierre Cantegrit, président.

Au cours d'une première réunion, la Commission spéciale a tout d'abord procédé à l'audition de M. Jean Neidinger, vice-président du C.N.P.F. (Conseil national du patronat français).

Après avoir rappelé l'intérêt constant manifesté par son organisme à la diminution du temps de travail dans les entreprises, intérêt matérialisé par la signature d'un accord interprofessionnel le 17 juillet 1981, M. Neidinger a estimé que les orientations fixées par le Gouvernement altéraient sensiblement la substance de ces accords. En effet, l'objectif n'est plus une réduction de cinq heures de la durée du travail obtenue sur cinq ans, mais bien de cinq heures en quatre ans, voire de près de six heures dans l'hypothèse de la généralisation de la cinquième semaine de congés payés. Cette réduction drastique posera d'une manière particulièrement aiguë le problème de la compensation salariale. M. Neidinger a tenu, en outre, à faire remarquer l'imprécision juridique des expressions « durée du travail » et « au moins cinq semaines » telles qu'employées dans le projet de loi d'orientation.

Il a rappelé ensuite l'accord de principe du C.N.P.F. sur la nécessité d'adopter des mesures spécifiques visant à diminuer la durée du travail dans le cas des emplois dits pénibles, mais pour souligner que l'instauration de la cinquième équipe était loin de constituer la seule mesure envisageable, et qu'en outre le Gouvernement créait ainsi un effet d'annonce susceptible d'exercer des effets néfastes. En revanche, il a exposé l'opposition de principe du C.N.P.F. aux modifications législatives envisagées du régime du travail temporaire et du contrat de travail à durée déterminée. Il résulte d'une enquête menée par le Conseil national du patronat français que ces mesures auraient notamment pour effet de ne guère favoriser la création d'emplois et d'augmenter le nombre des chômeurs ; une situation qui pourrait être aggravée dans l'hypothèse d'un monopole du placement des travailleurs à titre temporaire qui serait confié à l'A.N.P.E. (Agence nationale pour l'emploi). M. Neidinger a estimé que l'inclusion du chèque-vacances dans les grandes orientations sociales du Gouvernement ne lui paraissait pas particulièrement opportune. Dressant un parallèle avec le chèque-restaurant, il s'est inquiété des répercussions financières éventuelles de ce système d'aide au départ en vacances, qui, s'il était financé pour partie par les entreprises, n'aurait pour conséquence que d'augmenter leurs charges et partant le prix de revient de leurs produits.

M. Neidinger a ensuite abordé les problèmes liés aux régimes de retraites pour regretter l'imprécision des termes employés, qui ne permettraient pas d'exclure une action autoritaire du Gouvernement

sur les régimes paritaires et autonomes de l'A.G.I.R.C. (Association générale des institutions de retraite des cadres et l'A.R.R.C.O. (Association des régimes de retraite complémentaires) régimes qui connaissent des difficultés liées à l'évolution de la valeur de leurs réserves. En outre, le texte du projet de loi d'orientation, contient d'autres termes à préciser, comme celui des « droits acquis ». Pour ce qui concerne le dossier du cumul d'une pension de retraite et du revenu d'une activité, M. Neidinger a mis en avant le risque d'inconstitutionnalité qu'encourrait l'interdiction d'un tel cumul ainsi que les risques sociaux que pourrait provoquer cette mesure, par analogie avec les grèves de 1953 dans les transports ferroviaires.

En réponse à des questions posées par M. François O. Collet, rapporteur, M. Neidinger a souligné le coût élevé pour les entreprises de la réduction du temps de travail (durée hebdomadaire, régime des congés payés, âge de la retraite). Sans qu'il soit possible d'avancer des chiffres certains ce coût sera croissant à mesure que l'on se rapprochera des 35 heures et qu'il devra intégrer les conséquences encore mal prévisibles de la modification du calcul du S.M.I.C. (salaire minimum interprofessionnel de croissance). Les accords de réduction d'horaires déjà signés, ou en voie de l'être, dans le secteur des métaux, prévoient une compensation salariale comprise entre 66 % et 100 %, avec des mesures spécifiques pour la rémunération des heures supplémentaires. M. Neidinger a également rappelé les propositions du C.N.P.F. visant à un raisonnement en termes de durée annuelle du travail.

M. Jean Béranger, après avoir souligné la nécessité de la distinction entre durée réelle et durée légale du travail, a rappelé que le portefeuille-titres des organismes de retraite était passé de 118 % à 102 % de la valeur d'achat et cela avant les événements de mai dernier, et qu'au surplus cette valeur tendait actuellement à remonter. Après avoir dressé un bilan des mesures prises récemment par le Gouvernement, M. Jean Béranger a interrogé le représentant du C.N.P.F. sur les augmentations à prévoir des cotisations, tant des régimes de retraite que du régime de l'assurance chômage, pour assurer un équilibre desdits régimes. En réponse à ces questions, M. Neidinger a signalé que le taux de charge étant supérieur au taux de cotisation, les caisses de retraite étaient contraintes de puiser dans leurs réserves ; que le sucoût de l'assurance-chômage, en elle-même créatrice de chômage par augmentation du coût relatif du travail, ne pourrait plus être financé que par recours à l'emprunt. Enfin, en réponse à M. Pierre Louvot, M. Neidinger a déclaré qu'aucune des dispositions figurant dans le rapport Auroux sur les nouveaux droits des travailleurs ne lui paraissait de nature à améliorer la situation de l'emploi.

La Commission a ensuite procédé à l'audition des représentants de la *Confédération générale des petites et moyennes entreprises (P.M.E.)*, M. Brunet, vice-président et M. Roux.

M. Brunet a tout d'abord insisté sur la mention, dans le projet transmis par l'Assemblée, d'une réduction « significative » de la durée de travail. Elle ne consistera à son avis qu'à abaisser le point de départ de la comptabilisation des heures supplémentaires mais ne créera guère d'emplois. Malgré l'ampleur du chômage, les petites et moyennes entreprises continuent d'éprouver des difficultés à trouver du personnel qualifié. Si elles doivent recruter davantage, leurs difficultés seront plus grandes encore, et dans certains cas, faute de possibilité de recrutement, la baisse des horaires risque surtout d'entraîner une baisse de la production. Elle suscitera enfin un accroissement des coûts et des prix surtout dans le secteur des services.

Les modèles macro-économiques montrent en effet que la réduction du temps de travail n'entraîne une création d'emplois que si elle se traduit par un accroissement de productivité suffisant pour absorber les coûts supplémentaires, si elle s'accompagne d'un allongement de la durée et d'une amélioration de l'utilisation des équipements.

Dans les faits, le projet risque surtout d'accroître encore les inégalités entre les employés et les travailleurs manuels. Quant à la cinquième semaine de congé payé, son coût sera de 20 ou 30 milliards et il conviendrait à tout le moins, qu'elle ne s'ajoute pas aux avantages de nature équivalente dans certains secteurs ou branches. Le chèque-vacances, quant à lui, très différent du principe du chèque-restaurant, s'assimile à une augmentation déguisée du S.M.I.C. et son attribution devrait impliquer la prise en considération des revenus du ménage et éviter les effets de seuil.

M. Brunet a ensuite abordé le problème du travail à temps partiel, craignant qu'une rigueur excessive empêche les entreprises d'y recourir alors que de nombreuses femmes souhaitent en bénéficier. En ce qui concerne le travail temporaire, il semble qu'il y ait une volonté systématique de le faire disparaître alors qu'il répond à une nécessité économique impérieuse et au désir croissant de nombreux jeunes. Des contraintes semblables mises à l'utilisation des contrats à durée déterminée correspondent à un refus de tenir compte des réalités économiques. Or les entreprises doivent en permanence gérer le changement et l'imprévu, alors même qu'une législation trop rigoureuse sur les licenciements économiques les contraint à n'embaucher qu'avec prudence.

Pour ce qui est de la retraite à soixante ans, malgré son coût et les problèmes humains qu'elle pose, il est peu probable qu'elle entraîne une création d'emplois.

A l'issue de cet exposé, le Rapporteur a observé que le problème était de savoir si les progrès sociaux proposés par le Gouvernement étaient susceptibles de favoriser la lutte pour l'emploi et si, économiquement, elles pouvaient être absorbées par les entreprises, comme ont été notamment « absorbés » les résultats des accords de Grenelle de 1968.

M. Brunet a souligné qu'à son avis la référence à 1968 était inappropriée, car elle se situait dans une période de croissance forte et continue. A ses yeux, le but du patronat est de sauvegarder l'existence des entreprises, ce qu'il réussit imparfaitement aujourd'hui, alors que nous battons le record des dépôts de bilan. Les entreprises supportent, sans pouvoir les surmonter dans la conjoncture actuelle, toutes les charges qui leur ont été imposées en période de croissance.

Vouloir leur faire supporter de nouvelles charges en même temps est déraisonnable, notamment pour l'emploi, car lorsqu'une entreprise n'est plus compétitive, elle dépose son bilan et met au chômage ses salariés. Cela est d'autant plus grave que le niveau actuel d'inflation a créé des habitudes difficiles à vaincre.

M. Jean Béranger s'est interrogé sur les conséquences pour les P.M.E., en ce qui concerne les contrats de travail à durée déterminée, du retour au droit antérieur à celui de 1979.

M. Pierre Louvot a souhaité pour sa part que lui soit précisée la « fourchette » d'emplois susceptibles d'être créés par les mesures gouvernementales.

M. Michel Charasse a attiré l'attention de M. Brunet sur les amendements adoptés par l'Assemblée nationale concernant le travail temporaire, qui précisent, d'une part, le rôle de l'A.N.P.E. et, d'autre part, la nature des emplois qui ne sauraient être ainsi pourvus.

Le représentant des P.M.E. a insisté, en ce qui concerne le recours croissant aux contrats temporaires, sur l'incertitude que connaissent les entreprises quant à leur avenir, compte tenu des rigueurs de la législation.

Il s'est montré sceptique quant aux possibilités réelles de créations d'emploi et d'embauche, dans le secteur privé, et a exprimé sa crainte que les mesures n'aboutissent qu'à des résultats diamétralement opposés aux objectifs fixés. En tout état de cause, l'insuffisante qualification de l'immense majorité des chômeurs suppose un effort de formation qui prendra inévitablement du temps. Il a également manifesté sa crainte que l'A.N.P.E. n'ait pas une pugnacité aussi développée que celle des entreprises de travail temporaire. En réponse enfin à une question de M. Raymond Bourguine, il a précisé que le recours à un salarié temporaire coûtait environ 50 % plus cher que le recours à un salarié permanent, mais qu'il s'expliquait surtout par la rigueur de la législation.

La Commission a alors entendu M. Hecquet, directeur de l'Association des régimes de retraite complémentaire des salariés cadres (A.R.R.C.O.).

M. Hecquet, après avoir déclaré limiter son exposé aux seules considérations techniques, a rappelé les règles actuelles qui définissent les droits à la retraite des salariés du régime général, de la mutualité sociale agricole et du régime spécial des mines.

Il a notamment indiqué que, compte tenu de ces règles, un salarié reçoit aujourd'hui, pour trente-sept années et demie de cotisations, une retraite équivalente à 70 % de son salaire moyen de carrière dès lors que cette dernière présente un profil plat.

Il a ensuite fait apparaître qu'appliquées à soixante ans, de telles règles ne permettraient pas d'assurer aux salariés un avantage comparable à celui que procure actuellement l'allocation de garantie de ressources.

M. Hecquet a souligné à cet égard que 48 % des salariés cessaient leur activité avant soixante-cinq ans, que ce soit au titre de la garantie de ressources précitée ou en application des textes d'anticipation de la retraite applicable à certaines catégories de travailleurs comme les inaptes, les anciens combattants, les femmes et les personnes qui exercent un métier pénible.

M. François Collet, rapporteur, a indiqué que, dans l'esprit du Gouvernement, les régimes complémentaires devaient venir au secours du régime général pour l'abaissement de l'âge de la retraite en manifestant son inquiétude sur les conséquences d'une telle démarche.

M. Hecquet a précisé en réponse au Rapporteur que dans les hypothèses du VIII^e Plan l'équilibre des régimes pouvait être maintenu jusqu'en 1984, dès lors qu'on ne tenait pas compte des anticipations de retraite. Le coût de cette dernière mesure est égal à 10 % des charges de l'A.R.R.C.O. entraînant donc, dès 1981, un déséquilibre financier qui pourra être absorbé par les réserves accumulées dans le passé.

Dès lors, l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans entraînera des charges nouvelles qui ne pourront être prises en compte qu'avec une majoration des cotisations.

M. Jean Béranger a demandé à M. Hecquet quel est le montant de la différence entre la masse des retraites, si elles étaient servies à taux plein à soixante ans, avec la même masse, dans le cadre de l'application des abattements actuellement prévus par les textes. Il s'est également interrogé sur le montant représentatif des points qui ne seraient plus acquis dans l'hypothèse d'un abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans, entre soixante et soixante-cinq ans.

Enfin, M. Jean Béranger a demandé à M. Hecquet dans quelle mesure les cotisations auraient de toute façon augmenté dans les années à venir.

M. Hecquet, en réponse à M. Jean Béranger, a indiqué que le coût théorique de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans entraînerait une augmentation de 30 % du montant des cotisations, dont il convient de déduire l'effet des mesures actuelles, qui se situent à hauteur de 10 %. Compte tenu des intentions du Gouvernement, relatives à la durée d'assurance ou d'activité, le coût définitif pourrait être de l'ordre de 8 % du montant total actuel des cotisations.

M. Raymond Bourguine s'est inquiété des effets d'une telle réforme si l'on prenait en compte les points fictifs non acquis du fait de l'anticipation de la retraite.

Enfin, M. Hecquet, en réponse à une question du Rapporteur, a confirmé qu'une étude avait été effectuée par ses services tendant à mieux définir les profils de carrière actuelle des assurés. Il s'est engagé à transmettre ces études à la Commission spéciale.

Puis la Commission spéciale a procédé à l'audition de M. Gruat, secrétaire général de la *Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.)*.

Après avoir fait état de l'approbation par son organisation syndicale des objectifs du projet relatifs à la réduction de la durée du travail et à la cinquième semaine de congé payé, M. Gruat a souligné que les dispositions concernant l'aménagement du temps de travail devaient faire l'objet de négociations portant notamment sur les problèmes du travail dominical et les horaires du personnel féminin au niveau des différentes branches de chaque secteur d'activités.

Il a fait part à la Commission spéciale des réserves de la C.F.T.C. quant à l'institution d'un système de chèques-vacances dans les entreprises, eu égard aux discriminations qui pourraient en résulter entre les travailleurs et au profit que les banques seraient capables d'en tirer.

Il a ensuite estimé qu'il ne fallait pas faciliter de façon excessive le travail à temps partiel dans le secteur privé, mais qu'il était plutôt nécessaire d'éviter, par une réglementation adéquate, les abus auxquels son exercice pouvait donner lieu, notamment à l'encontre du personnel féminin dans le secteur du commerce et de la distribution.

Puis il a rappelé que son organisation était favorable à une diminution du recours au travail temporaire dans les entreprises et à une amélioration des droits des salariés concernés.

Il a enfin fait valoir que les modifications des dispositions relatives aux pensions et aux retraites devaient être réalisées avec prudence et faire l'objet d'une concertation approfondie.

En réponse à plusieurs questions de M. François Collet, rapporteur, le secrétaire général de la C.F.T.C. a déclaré :

— que tout en approuvant les orientations du rapport de M. Schwartz, il pensait que les problèmes de formation ne pouvaient pas être réglés, en profondeur, par ordonnance ;

— qu'il fallait tester les aptitudes de l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) à intervenir dans le domaine du travail temporaire sans pour autant lui conférer un monopole en la matière ;

— que les mesures relatives à la limitation des possibilités de cumul entre une pension de retraite et le revenu d'une activité professionnelle étaient justifiées par la gravité de la crise de l'emploi ;

— qu'il était concevable de confier certaines tâches en milieu hospitalier à des travailleurs bénévoles ;

— enfin que le problème du financement des mesures d'abaissement d'âge de la retraite lui inspirait certaines inquiétudes.

La Commission a alors entendu les représentants de l'*Association générale des institutions de retraites complémentaires des cadres (A.G.I.R.C.)*.

M. François Collet, rapporteur, a manifesté son inquiétude devant les menaces que faisaient peser éventuellement l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans sur l'autonomie et les équilibres financiers des régimes complémentaires de retraite.

M. Mouzin, directeur de l'A.G.I.R.C., après avoir indiqué qu'en situation économique stable les contraintes démographiques qui s'imposent aux régimes de retraites complémentaires pourraient être supportées par ces derniers, a rappelé que près de la moitié des adhérents âgés de soixante à soixante-cinq ans bénéficiaient d'ores et déjà d'une retraite anticipée.

M. Mouzin s'est également déclaré très attaché à l'autonomie et au caractère paritaire des régimes complémentaires de retraite des cadres.

Dans l'hypothèse où les comportements moyens des demandeurs se maintiendraient, l'abaissement généralisé de l'âge de la retraite à soixante ans conduirait à une augmentation de 25 % des cotisations et de 30 % si l'on envisageait une compensation des droits non acquis.

Enfin, M. Mouzin a rappelé que ces résultats pouvaient être obtenus dès lors que l'on maintenait la détermination des retraites par un système de points. En revanche, si les régimes devaient être conduits à garantir un niveau de revenus comparable à celui qui résulte de l'allocation de garantie de ressources, les cotisations enregistreraient une augmentation de 125 %.

Le Rapporteur s'est inquiété des conséquences qu'aurait le nouveau dispositif sur le montant des retraites actuellement servies.

M. Boursier, président de l'A.G.I.R.C., a répondu au Rapporteur que la situation actuelle de trésorerie des régimes, malgré les relèvements envisagés du plafond de la Sécurité sociale, permettait, grâce aux réserves accumulées, de verser l'équivalent de douze mois de retraite. Cependant, M. Boursier a rappelé que la critique essentielle qui pouvait être portée contre les intentions gouvernementales résultait du fait que l'on substituait à un mécanisme conjoncturel

de départ anticipé à la retraite un dispositif structurel dont les effets financiers se perpétueraient dans l'avenir menaçant gravement les perspectives des régimes complémentaires de retraite.

M. Charles Bonifay a interrogé les représentants de l'A.G.I.R.C. sur les effets possibles d'une suppression pure et simple du plafond de la Sécurité sociale.

M. Boursier lui a répondu que les promesses du Président de la République l'avaient rassuré sur ce point. Il a indiqué qu'une telle réforme bouleversait définitivement les régimes conventionnels de retraites français.

La Commission a enfin procédé à l'audition de *Mme Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale, et de M. Jean Auroux, ministre du Travail.*

Mme Nicole Questiaux a indiqué que la procédure suivie pour le projet de loi avait été précédée d'une large consultation des organisations professionnelles et syndicales, notamment pour ce qui concerne la réduction de la durée du travail et l'abaissement de l'âge de la retraite ; elle est convenue que tous les arbitrages n'avaient pas encore été rendus, notamment s'agissant du problème des cumuls, et a estimé que ce projet répondait à l'attente du pays en matière sociale et en matière de droits à la retraite en particulier.

Elle a insisté sur la compatibilité et le caractère complémentaire des objectifs sociaux annoncés avec le plan pour l'emploi, les mesures prévues devant inciter les entreprises à adapter leurs forces de production, notamment au moyen de contrats de solidarité dont les modalités de financement sont par ailleurs prévues dans le budget pour 1982 et dans un plan de financement ; elle a noté le caractère original des contrats de solidarité qui sont destinés à susciter les créations d'emplois par la prise en charge d'une partie des cotisations de sécurité sociale des entreprises.

S'agissant de l'âge de la retraite, elle a estimé que son abaissement répondait à une aspiration véritable des travailleurs, rendue plus vive encore du fait de la conscience prise d'une espérance de vie très variable selon les catégories socio-professionnelles. Elle a précisé que le mécanisme de la garantie de ressources continuera à jouer en 1982, notamment par le biais des contrats de solidarité qui devraient développer plus encore les départs en préretraite, et que cette prestation serait remplacée ensuite par l'abaissement pur et simple de l'âge de la retraite. Elle a indiqué qu'à côté du régime général d'assurance vieillesse les régimes complémentaires devront, après négociation, trouver leur place ; elle a admis que le problème de la durée de carrière professionnelle à prendre en compte faisait encore l'objet de discussions et a précisé que les ordonnances devraient tenir compte sur ce point de la situation des femmes et des travail-

leurs entrés très tôt dans la vie active ou ayant exercé une activité éprouvante.

Enfin, le Ministre a insisté sur le rôle directeur que devrait jouer le régime général, lequel, combiné aux régimes complémentaires, devrait assurer dans des conditions normales une retraite satisfaisante dès l'âge de soixante ans.

M. Jean Auroux, ministre du Travail, a souligné, pour sa part, que ces ordonnances s'inscrivaient dans une perspective de création d'emplois.

Il en a décrit ensuite les modalités, c'est-à-dire la réduction de la durée du travail, une réforme du travail à temps partiel et une limitation de l'emploi du travail temporaire ; il a exposé la technique principalement retenue, c'est-à-dire les contrats de solidarité, à la fois outil social et économique d'une politique de l'emploi et élément stimulateur de création d'emplois.

Il a estimé que le caractère démocratique de la procédure des ordonnances consistait notamment en une prise en compte des négociations des partenaires sociaux en matière de réduction de la durée du travail. Cette procédure tient également compte, selon lui, de la réalité économique du pays et permettra de déterminer, autour d'un objectif de 35 heures pour 1985, des réductions d'horaires différenciées selon les secteurs, réductions dont le mouvement devrait être accéléré par la conclusion des contrats de solidarité.

La mise en œuvre d'une cinquième semaine de congés payés, d'une cinquième équipe dans les travaux postés en continu, ainsi joueraient, dans l'avenir, les régimes complémentaires et sur les objectifs de la création d'emplois.

Il a également estimé que la consolidation des formes d'emploi précaire (travailleurs intérimaires, à temps partiel, à contrats de travail à durée déterminée) et leur limitation à des hypothèses bien déterminées devraient renforcer la solidarité de l'entité « entreprise » et l'aider à surmonter des difficultés économiques conjoncturelles. Il a rappelé que la réduction de la durée du travail constituait désormais une donnée irréversible des sociétés industrielles et que la politique du Gouvernement tendait à accompagner ce mouvement.

Il a enfin noté la rapidité de l'accord intervenu entre les partenaires sociaux pour financer les formules de préretraite des contrats de solidarité.

M. François Collet, rapporteur, s'est interrogé sur le « rôle » que joueraient, dans l'avenir, les régimes complémentaires et sur les objectifs à terme du Gouvernement en matière de réduction de la durée du travail ; il s'est inquiété des perspectives de prise en charge exclusive du placement des travailleurs intérimaires par l'A.N.P.E. et a indiqué que, si les formules d'emploi précaire avaient donné lieu à

quelques abus, leurs vertus justifiaient leur maintien selon des modalités suffisamment souples. Il s'est enfin enquis de l'équilibre qui serait réalisé entre le régime général et les régimes complémentaires en matière de vieillesse.

M. Jean Chérioux s'est inquiété du mode de financement qui sera retenu pour les retraites anticipées et sur le caractère volontaire de celles-ci, notamment en ce qui concerne la Fonction publique ; enfin, il s'est demandé si la réglementation des cumuls d'activité et de retraite respectera les droits acquis et si la prise en compte des ressources provenant d'un salaire et d'une pension de retraite sera appréciée au niveau individuel et au niveau du ménage.

M. Raymond Bourguin a soulevé le problème des entreprises qui accordent déjà une cinquième semaine de congés payés et a souligné que le travail intérimaire pénalisait déjà, par son coût, les entreprises, en répondant par ailleurs à l'attente de certains salariés.

Il a rappelé que près de 50 % des salariés prenaient déjà leur retraite avant soixante-cinq ans et que la généralisation de cette mesure posera des problèmes de financement. Il a estimé que la réglementation existante en matière de licenciements s'opposait à une volonté d'embauche des entreprises et que le chômage devrait être considéré comme un risque social qui pourrait faire l'objet d'une péréquation nationale. Il a en outre rappelé que la consommation individuelle était loin d'être saturée et que la production pouvait ainsi largement se développer ; il s'est déclaré hostile à un abaissement excessif de l'âge de la retraite qui, selon lui, a pour effet de réduire la consommation.

Il a ensuite dénoncé les effets néfastes sur les entreprises du maintien du franc dans le « serpent » monétaire européen.

M. Charles Bonifay s'est interrogé sur le maintien de l'organisation administrative et financière des régimes complémentaires de retraite et sur celui du plafond qui s'oppose, selon lui, à une refonte du système de financement de la Sécurité sociale.

Répondant aux intervenants, Mme Nicole Questiaux a réaffirmé que l'abaissement de l'âge de la retraite tiendrait compte de la durée d'activité et ne porterait pas atteinte aux régimes complémentaires dont les dirigeants seront consultés à l'expiration du système de la garantie de ressources. S'agissant du financement, elle a nuancé son importance (3 à 5 milliards de francs pour l'échéance 1985) en indiquant qu'il serait en partie assuré par les crédits dégagés du fait de la disparition de la garantie de ressources et par une reprise de l'activité économique.

Elle a indiqué qu'il n'était pas envisagé de porter atteinte dans l'immédiat à la règle du plafond, ce qui n'excluait pas à moyen terme, en raison des perspectives démographiques, un système plus souple de retraite fondé sur la prise en compte de la durée de la

carrière. Elle a confirmé que les départs à soixante ans resteraient fondés sur la règle du volontariat dans le secteur privé comme dans la Fonction publique.

Enfin, elle a estimé que la réglementation des cumuls, dont le mécanisme n'était pas encore arrêté, répondait à une aspiration véritable de la population, ainsi que la situation des militaires appelait un traitement différencié, ainsi que celle des retraités qui avaient des personnes à charge.

M. Jean Auroux a précisé pour sa part que les entreprises qui accordaient une cinquième semaine de congés payés remplissaient déjà les conditions que fixeront les ordonnances ; il a fait remarquer que la nature de l'activité des entreprises commandait davantage le recours au travail intérimaire que leur taille, et que cette forme d'emploi devrait se limiter aux nécessités des renforts d'effectifs et des remplacements.

Il a indiqué, en outre, qu'une réforme de la formation des inspecteurs du travail devrait permettre de prendre en compte de façon plus satisfaisante la dimension économique des difficultés des entreprises qui proposent des licenciements ; il a estimé qu'une « libéralisation » de la procédure du licenciement économique ne favoriserait pas l'embauche, et que des dispositifs tels le droit d'alerte du comité d'entreprise et le recours au chômage partiel devraient permettre le maintien du lien de travail entre l'entreprise en difficulté et les salariés.

Le ministre du Travail a enfin estimé que le chômage résultait plus d'une sous-consommation que d'une surproduction et que le partage du travail devrait être facilité par la croissance et la relance économique.

Mardi 15 décembre 1981.

Présidence de M. Jean-Pierre Cantegrit, président.

La Commission spéciale a procédé au cours d'une première séance tenue dans la matinée à l'audition de *Mme Paulette Hoffman* représentant la *Confédération générale du travail-Force ouvrière*.

Mme Hoffman a précisé que sa Confédération avait accueilli le principe des ordonnances avec une certaine réserve même si elle en comprenait les motivations essentiellement parce qu'elle craignait qu'il ne soit porté atteinte à la voie conventionnelle.

Sur le fond, la réduction du temps de travail est évidemment une revendication essentielle qui permet en même temps d'amorcer une politique de l'emploi. C'est avec le ferme souci d'aboutir que F.O. avait participé aux négociations et avait été parmi les premiers à signer l'accord de juillet 1981.

Dans les branches, par contre, les négociations ne semblent pas encore aboutir à des accords importants, si ce n'est à E.D.F. et dans le bâtiment.

Sur les autres aspects des ordonnances, Mme Hoffman a exprimé une très grande réticence tout particulièrement sur le travail à temps partiel qui, dans la conjoncture actuelle, participe à une précarisation croissante de l'emploi. Dans la Fonction publique, s'il est réservé à des fonctionnaires titulaires, le travail à temps partiel s'entoure de relatives garanties ; mais s'il s'institutionnalise, il risque de devenir un mode habituel de recrutement qui porte atteinte à la promotion et à la formation professionnelle des intéressés.

S'il prétend répondre à l'aspiration de certaines catégories de travailleurs, particulièrement les femmes, c'est que les équipements collectifs, en matière de garde d'enfants, sont très largement insuffisants.

En ce qui concerne le travail temporaire, F.O. a été de ceux qui croyaient possible la négociation d'une convention collective, même imparfaite, mais les négociations n'ont jamais abouti. F.O. se montre, en conséquence, favorable à une réglementation qui pourrait limiter les excès habituels.

Sur la limitation des cumuls, Mme Hoffman a précisé qu'une certaine prudence était nécessaire et qu'il convenait d'éviter toute position trop radicale. S'il faut condamner certains cumuls « abusifs » il faut aussi admettre que certains retraités peuvent avoir besoin d'un supplément de revenus.

Pour finir, les préoccupations essentielles de la Confédération sont les suivantes : l'emploi tout d'abord, mais aussi le problème des salaires qui ne doivent pas être occultés par les négociations actuelles sur la durée du travail, enfin, le financement global de la protection sociale.

M. François Collet, rapporteur, a exprimé que ces préoccupations étaient précisément celles de la Commission qui craint que les avantages prévus soient illusoires. Il a observé qu'il lui paraissait paradoxal de parvenir à une durée de 35 heures de travail hebdomadaire l'année même (1985) où les tendances démographiques allaient se retourner. Il a demandé à Mme Hoffman si elle ne considérait pas qu'une réglementation trop rigoureuse du travail temporaire, du travail à temps partiel, du cumul, de l'abaissement de l'âge de la retraite allait porter atteinte à la liberté individuelle.

Sur ce point, la déléguée de la C.G.T.-F.O. a rappelé que sa Confédération avait été une des premières à lancer l'idée d'une retraite à la carte à base de volontariat, idée qui sous-tendait la prise en considération des situations personnelles.

Pour tout ce qui concerne la réglementation des droits des travailleurs, F.O. est attaché en priorité à la voie conventionnelle plutôt qu'à une législation rigide qui ne pourra jamais être appliquée et qui n'est pas de nature à favoriser les rapports sociaux. Si la Confédération est évidemment favorable à la diminution du temps de travail et à l'extension du temps libre, c'est sous la condition que les revenus restent suffisants.

M. Sérusclat a expliqué qu'il partageait le souci que soient maintenues ou créées les conditions d'une bonne négociation, mais qu'il ne voyait pas en quoi le projet présenté, qui paraît au contraire ouvrir de nouvelles négociations, était porteur d'inquiétudes. Il a également interrogé Mme Hoffman sur sa position sur le travail temporaire qui paraît correspondre aujourd'hui à une demande réelle de certains jeunes. C'est dans cette perspective d'avenir plus que par référence au contexte passé qu'il lui semble souhaitable de réfléchir. En conséquence, les réticences manifestées par Mme Hoffmann ne lui paraissent pas totalement justifiées.

M. Chérioux a abordé, quant à lui, le problème du financement de la protection sociale et particulièrement celui de la « survie » des régimes complémentaires.

M. Louvot a rappelé que la modération des salaires était un des objectifs du Gouvernement qui n'excluait pas cependant le relèvement des salaires les plus bas, mais qui impliquait aussi l'écrêtement des plus hauts revenus. Il a également confirmé que, pour lui, le travail à temps partiel correspondait à l'aspiration de nombreuses femmes et qu'il convenait de le rendre possible pour tous les salariés qui le désiraient.

M. Bonifay, pour sa part, a interrogé Mme Hoffmann sur les mesures à prendre qui lui paraissaient prioritaires pour la défense de l'emploi.

La déléguée de F.O. a estimé qu'on ne pouvait prétendre régler le problème de l'emploi immédiatement parce qu'il recouvrait des situations très différentes. Il lui paraît primordial d'abord de conserver les emplois existants, puis d'améliorer la formation professionnelle, notamment des jeunes et des femmes, afin qu'ils soient plus à même d'affronter les nouvelles technologies. A son sens, la réduction d'une heure hebdomadaire de travail tout comme le développement du travail à temps partiel ne sont pas en soi créateurs d'emplois. En réponse à M. Sérusclat, elle a précisé que la procédure des ordonnances ne portait pas atteinte nécessairement à la négociation mais que certaines dispositions contenues dans le rapport Auroux, par exemple l'obligation de négocier au niveau de l'entreprise, suscitaient par contre quelques inquiétudes en ce domaine.

En ce qui concerne le travail à temps partiel, F.O. n'a jamais demandé sa suppression totale. Il correspond à un phénomène de

société, mais il est devenu dans certains cas un mode de recrutement et de gestion habituel du personnel qui supprime, dans les faits, toute possibilité de choix. Il semble toutefois qu'il se soit amenuisé au bénéfice d'une généralisation du recours au contrat de travail à durée déterminée, d'où le regret qu'une suffisante articulation n'ait pu s'établir dans la réglementation envisagée de ces deux formules de travail.

Le travail à temps partiel peut être un épiphénomène en raison de certaines aspirations, mais dans la situation actuelle de l'emploi, il ne correspond pas à un choix réel car de plus en plus de femmes, notamment les femmes seules, ont besoin d'un salaire complet. C'est la raison pour laquelle son extension entraîne certaines craintes.

En ce qui concerne les rémunérations, il faut laisser aux négociations, par branche, le soin de les définir sans que le Gouvernement impose aux partenaires sociaux des comportements contraignants.

Pour le financement de la protection sociale, le réalisme s'impose là encore. Le souci premier de F.O. est que les régimes sociaux demeurent gérés paritairement et ne soient pas soumis à étatisation. Il semble que la diminution de l'âge de la retraite fasse inévitablement accroître les charges des régimes, notamment des régimes complémentaires, sans que l'on voit de solutions précises à leur « renflouement ».

M. Collet a interrogé Mme Hoffman sur son sentiment concernant le décalage entre formation et emploi, en raison, à ses yeux, essentiellement d'une idéologie qui proscriit les préoccupations professionnelles de l'éducation.

Le délégué de F.O. a exprimé qu'à son avis personnel il convient dès l'école de revaloriser matériellement et psychologiquement les métiers manuels, ne serait-ce que parce que « faute de pouvoir toujours faire ce qu'on aime mieux vaut aimer ce que l'on fait ».

M. Sérusclat, pour finir, a précisé qu'à son avis les conséquences financières de la diminution de l'âge de la retraite ne seraient pas aussi dramatiques que certains le supposent.

La Commission a ensuite entendu *Mme Séeuws, président, et M. Pavard, directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse*. M. François Collet, rapporteur, a situé l'intervention de ses interlocuteurs en les priant de bien vouloir indiquer les conséquences financières de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans sur l'ensemble des régimes de retraites.

Mme Séeuws, après avoir déclaré que ses propos ne sauraient engager le conseil d'administration, a indiqué que la loi soumise à l'examen du Parlement ne permettait pas encore de connaître précisément les intentions du Gouvernement, autorisant seulement les estimations assez vagues des effets de ce texte.

M. Pavard, après avoir rappelé que la fonction vieillesse, qui représentait 5 % du produit intérieur brut en 1962, en absorberait aujourd'hui 10 %, a précisé que cette charge ne pourrait qu'augmenter dans l'avenir. Il a également indiqué que le rapport entre les actifs et les inactifs s'était dégradé fortement au cours des dernières années, passant ainsi de 3,65 en 1971 à 2,66 en 1981. Les conséquences de ces différents éléments autant que la crise économique conduiront à un déficit cumulé de 9 milliards à la fin de 1982, à un déséquilibre de 759 millions au titre de 1981 et à un déséquilibre de 1.271 millions pour 1982.

Ainsi, à législation constante, les dépenses supplémentaires nécessaires à l'équilibre financier de la Caisse représenteront deux points des cotisations en 1985, portant de 12,90 à 15 % le taux de ces dernières.

S'agissant de la réforme envisagée par le Gouvernement, M. Pavard a rappelé la différence qui existe entre la notion de durée d'assurance et de durée d'activité. D'autre part, il a indiqué que dans l'état actuel de ces règles, le régime général ne servait que 50 % du salaire des dix meilleures années de ses assurés.

Dès lors, les avantages servis tant par le régime général que par les régimes complémentaires ne pourront aboutir sans un accroissement sensible de leurs charges à garantir un niveau de revenu équivalent à celui qui résulte de l'application des garanties de ressources.

Mme Séeuws est enfin intervenue pour souligner les difficultés d'application auxquelles conduiraient les règles sur les cumuls et les effets rétroactifs éventuels des dispositions législatives proposées au Parlement. Elle a également insisté sur les aspects négatifs des nouvelles règles de coordination entre les régimes qui conduisent à allonger les délais de liquidation des retraites des assurés.

M. François Collet, après avoir félicité la Caisse pour la qualité de sa gestion administrative, a partagé les inquiétudes de Mme Séeuws sur les effets des nouvelles règles de coordination.

M. Hector Viron a protesté contre les affirmations de Mme Séeuws en soulignant les aspects positifs des règles de coordination et les limites actuelles de la gestion des liquidations des retraites.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur les conditions d'une concertation qui ne semble pas avoir permis aux caisses de savoir précisément le sort qui serait réservé à leurs assurés.

En réponse à M. François Collet, M. Pavard a indiqué que l'abondement financier nécessaire à la couverture des dépenses correspondant à l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans ne pourrait se faire que par un complément résultant soit des sommes consacrées aujourd'hui à la garantie de ressources, soit d'une contri-

bution du Fonds national pour l'emploi. Il a toutefois précisé que cette information correspondait seulement à un sentiment personnel.

Mme Séeuws a enfin critiqué les intentions gouvernementales qui substituent, selon elle, à l'aide conjoncturelle que constitue la garantie de ressources un système permanent dont les conséquences financières seront très graves pour l'avenir de l'équilibre des régimes et l'autonomie des régimes complémentaires de retraites.

La Commission a ensuite entendu M. Jarlegan, délégué national, et M. Menin, secrétaire général de la Confédération générale des cadres (C.G.C.) qui ont précisé la position de cette organisation sur les principales orientations du projet de loi.

M. Menin a tout d'abord déploré l'utilisation du système des ordonnances, qui freine notamment le libre jeu de l'institution parlementaire et a constaté que la précipitation conduisait souvent à des erreurs matérielles dommageables. Puis, il est passé à l'examen des mesures envisagées par le Gouvernement :

— Temps de travail : la C.G.C. estime qu'une réduction du temps de travail est souhaitable en France et peut être créatrice d'emplois ; mais, en ce qui concerne les cadres, elle doit être traduite en temps annuel et non hebdomadaire (trente-cinq heures par semaine équivalant à 1.600 heures par an) ; il faut par ailleurs privilégier la voie conventionnelle.

— En ce qui concerne la cinquième semaine de congés payés, il ne faudrait pas que celle-ci remplace les journées supplémentaires dont bénéficient déjà les cadres en compensation des heures supplémentaires effectuées et non rémunérées.

— De même, la meilleure utilisation de l'outil de travail, qui est légitime, ne doit pas conduire à l'extension du travail du dimanche.

— La C.G.C. n'est pas opposée au principe du chèque-vacances mais il ne faut pas que celui-ci devienne le monopole d'un seul organisme, ni qu'il conduise à trop organiser les loisirs des bénéficiaires.

— En ce qui concerne le travail à temps partiel, la C.G.C. y est favorable sous deux conditions : qu'il y ait une réelle liberté de choix de la part des salariés et que ceux-ci puissent ensuite revenir au temps plein si leur situation personnelle le rend nécessaire.

— Travail temporaire : il y a effectivement en ce domaine de nombreux abus qu'il convient de réprimer, sans empêcher le travail temporaire qui correspond dans certains cas à une nécessité.

En ce qui concerne l'abaissement de l'âge de la retraite, M. Menin a indiqué ne pas comprendre ce choix du Gouvernement, puisqu'il existe actuellement le système de la garantie de ressources, qu'il suffisait de généraliser ; il s'est également déclaré attaché au

système des retraites complémentaires, qui risquent malheureusement de se trouver confrontées à de graves difficultés de financement.

Il a également déploré l'effet pervers des contrats de solidarité pour les chômeurs d'un certain âge qui ne retrouvent plus d'emploi et a souhaité que leur utilisation soit de courte durée.

A propos de la limitation des cumuls, M. Menin a indiqué qu'il était d'accord sur le principe mais non sur les modalités : plutôt qu'une limitation du plafond de ressources en valeur absolue, il serait préférable d'appliquer un pourcentage.

M. Menin a ensuite manifesté son inquiétude quant aux modalités du financement des mesures proposées, craignant qu'il soit une fois de plus fait appel à une imposition accrue des personnels d'encadrement.

Enfin, l'idée d'assurer une qualification professionnelle aux jeunes de seize à dix-huit ans afin de faciliter leur insertion sociale, si elle est généreuse dans son principe, ne doit pas devenir un alibi qui dissimulerait le chômage de cette catégorie de Français.

A la suite de cet exposé, M. François Collet, rapporteur, a demandé à M. Menin de préciser sa position à propos du travail temporaire, du coût de la garantie de ressources par rapport à la retraite anticipée, de l'opportunité d'étendre des mesures préparant à l'inactivité — notamment en matière de congés —, du bénévolat et du coût général des mesures envisagées.

M. Menin y a répondu en précisant qu'à sa connaissance le Gouvernement entend limiter le travail temporaire à des cas bien précis, tels que le remplacement d'un salarié malade ou en congé de maternité, mais à l'exclusion de la présélection puisque les conventions collectives prévoient déjà des périodes d'essai avant l'embauche. La garantie de ressources-démission n'a pas un coût supérieur à celui de l'abaissement de l'âge de la retraite puisqu'elle se situe dans le cadre du volontariat. Le système de la retraite progressive est effectivement un bon moyen pour faire passer les gens, sans traumatisme, du travail à l'inactivité. Quant au bénévolat, il risque de camoufler le travail noire et il faut donc être vigilant à cet égard. D'une manière générale, le coût des mesures envisagées est supportable à condition de ne pas les mettre en œuvre simultanément et de procéder à un redéploiement industriel.

Les commissaires ont ensuite posé quelques questions.

M. Franck Sérusclat a fait remarquer que le procédé des ordonnances était normal puisqu'il est prévu par la Constitution. Puis il a demandé quel avantage il y avait à parler de pourcentage à propos du cumul d'une pension de retraite et d'une activité professionnelle ; si ce projet était porteur d'améliorations des conditions de travail.

Enfin, il a précisé que le bénévolat, tel qu'il avait été présenté par le Premier ministre, ne pouvait pas se confondre avec le travail noir puisqu'il s'agissait essentiellement des mouvements associatifs ; et qu'il ne fallait pas non plus exciper du chèque-vacances pour dire que l'on voulait organiser les vacances.

M. Marcel Rudloff a demandé s'il y avait une concomitance entre les mises à la retraite et les embauches de nouveaux personnels dans les entreprises privées ; si l'interdiction du cumul serait créatrice d'emplois.

M. Menin a répondu que la procédure des ordonnances était certes normale et conforme, à son sens, à la Constitution mais pas souhaitable. En ce qui concerne la proposition faite par la C.G.C. d'enfermer la possibilité du cumul d'une retraite et d'une rémunération d'activité dans les limites maximales d'un pourcentage, fixe ou dégressif, de l'avantage vieillesse, il s'agit essentiellement d'amorcer une réflexion et d'éviter que soient prises des mesures radicales comme l'interdiction du cumul ou un plafonnement de ressources totales en valeur absolue.

M. François Collet a alors souligné que les seuils fixés en valeur absolue étaient redoutables et qu'il convenait de les fixer par référence à des éléments évolutifs, ce sur quoi M. Menin s'est déclaré d'accord.

M. Menin a poursuivi ses réponses en indiquant que les effectifs des entreprises étaient actuellement en régression et qu'il n'y avait donc pas concomitance entre les départs à la retraite et l'embauche ; l'interdiction du cumul entraînerait peut-être quelques créations d'emplois dans le secteur tertiaire.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la *Commission a procédé à l'audition de MM. Leroy et Laidet, représentants de la C.G.T.*

Dans un propos liminaire, M. Leroy a évoqué l'urgence des problèmes posés par la situation de l'emploi et la nécessité de prendre des mesures y portant remède. C'est dans cette perspective que la C.G.T. soutient le recours à la procédure des ordonnances. Celles-ci permettront d'apporter des solutions dans différents domaines sur lesquels la centrale syndicale a pris des positions qu'il convient de rappeler :

— L'abaissement de la durée hebdomadaire du travail doit être engagé de façon significative par le Gouvernement : 38 heures dans un premier temps, 35 heures à l'horizon de 1985. Ceci aura pour effet de favoriser l'embauche et de mettre un terme aux attermolements du patronat. L'accord interprofessionnel du 17 juillet 1981 — que la C.G.T. n'a pas signé — montre à l'évidence la volonté du C.N.P.F. de limiter les effets de la réduction du temps de travail par des compensations en heures supplémentaires.

— La cinquième semaine de congés payés s'impose pour accroître le temps de récupération des travailleurs. Il ne faut pas cependant que cela annule les dispositions existant déjà dans les accords de branches ou d'entreprises.

— Sur le départ à la retraite, la position de la C.G.T. est bien connue. Soixante ans pour les hommes, cinquante-cinq ans pour les femmes et toutes les personnes qui ont travaillé dans des conditions pénibles. La conjoncture impose cette mesure qui répond au surplus à une revendication ancienne des travailleurs. En cette matière, on peut aller très loin. La C.G.T. préconise l'octroi d'une retraite à taux plein dès lors qu'une personne, quel que soit son âge, a acquis les 37 annuités et demie nécessaires à la constitution d'une pension ; des systèmes d'équivalence d'annuités pourront être prévus en fonction des conditions de travail, du sexe ou de la durée des études.

— Le travail temporaire doit être limité au strict nécessaire. La vente de la force de travail, qui permet aux agences d'intérim de faire des profits substantiels, doit cesser. A terme, c'est au service public du placement qu'il doit appartenir d'assurer les fonctions que ces agences remplissent, tout en garantissant aux travailleurs temporaires des droits identiques à ceux des autres salariés.

— La formation professionnelle des jeunes constitue un volet important de la lutte contre le chômage. On relève, en effet, que près de 40 % des chômeurs sont âgés de moins de vingt-cinq ans. Des stages doivent être organisés, sous le contrôle des organisations syndicales. Les droits des stagiaires doivent être clairement définis pour ne pas en faire une catégorie intermédiaire entre les élèves et les salariés.

M. François Collet, rapporteur, a rappelé que le bilan de l'accord interprofessionnel du 17 juillet 1981 sur la réduction de la durée du travail était loin d'être négligeable, puisqu'il concerne 60 branches professionnelles. Pour ce qui touche à la formation professionnelle, il est certes nécessaire d'agir rapidement mais les structures sont lourdes et longues à mettre en place.

Il a ensuite demandé la position de la centrale C.G.T. sur le cumul et sur le chèque-vacances.

M. Louis Boyer a demandé aux représentants de la C.G.T. leur opinion sur l'utilisation de la cinquième semaine : doit-elle pouvoir être prise à la suite des autres ? Peut-elle être fractionnée ? Il s'est interrogé sur les capacités d'adaptation des lycées d'enseignement professionnel aux données du marché de l'emploi.

M. Leroy a indiqué en réponse :

— que les accords par branches, peu nombreux au demeurant, n'amélioreraient guère l'accord du 17 juillet 1981, qu'il s'agisse du

secteur de l'habillement, de la métallurgie, du verre. A peine 50 % des salariés sont concernés !

— que la C.G.T. n'est pas hostile au principe du travail temporaire. En revanche, elle condamne la précarité de cette forme d'emploi et les profits réalisés sur cette précarité. Il existe actuellement 600 « A.N.P.E. » contre 3.000 agences d'intérim. Il suffit de doter le service public de placement des moyens appropriés pour que celui-ci se substitue aux entreprises privées. Il n'en coûtera rien à la collectivité et cela favorisera la planification en matière de gestion et de formation professionnelle ;

— que le chèque-vacances était de nature à permettre aux salariés de partir plus nombreux en congé. Près de 50 % d'entre eux n'y partent jamais ;

— qu'il convient de limiter le cumul d'une retraite avec une activité professionnelle dès lors que le niveau de la pension est supérieur d'une fois et demie à celui du S.M.I.C. La C.G.T. est de plus favorable à l'interruption de la retraite pour permettre à certains de reprendre une activité professionnelle et d'acquérir ainsi des points supplémentaires.

M. Laidet a ajouté que des mesures d'urgence et transitoires doivent être prises pour former les jeunes dépourvus de qualification. Simultanément, il faut agir sur les structures publiques de formation durement éprouvées sous les gouvernements précédents : réanimation de l'enseignement technologique, amélioration de la formation initiale, formation des maîtres, réhabilitation des équipements, ouverture de l'école sur l'entreprise. L'objectif final sera de donner à chaque élève une formation ouvrant sur un emploi stable. Dans cette perspective, la politique de l'emploi préconisée par la C.G.T. en est le corollaire.

Puis la Commission a entendu M. Béranger, directeur juridique de l'U.N.E.D.I.C.

En réponse à une question de M. François Collet, concernant les perspectives de l'U.N.E.D.I.C. en matière d'indemnisation chômage et de garantie de ressources, M. Béranger a indiqué qu'il se bornerait à évoquer les problèmes techniques posés par le projet de loi, sans porter aucune appréciation sur le fond des mesures envisagées. Il a indiqué que son organisation était spécialement intéressée par le paragraphe 4 de l'article premier du projet de loi prévoyant une réforme des régimes de retraite, cette réforme devant avoir des incidences sur les régimes de préretraite (systèmes de garantie de ressources) gérés par l'U.N.E.D.I.C.

Puis il a précisé que sur les 54 milliards de francs de dépenses d'assurance chômage au titre de 1981, 6 milliards seraient financés par des prêts consentis par les investisseurs institutionnels (compagnies d'assurances et caisses de retraite). Ces dépenses sont dues au

titre des prestations de préretraite versées à 300.000 bénéficiaires, représentant la moitié des bénéficiaires potentiels ayant entre soixante et soixante-cinq ans.

Dans l'hypothèse du maintien des tendances actuelles et d'une réglementation inchangée, a précisé M. Béranger, les dépenses d'assurance chômage augmenteront en 1982 d'une vingtaine de milliards, s'élevant vraisemblablement à 74 milliards de francs. Alors que les systèmes de garantie de ressources représentent aujourd'hui environ un quart des dépenses d'assurance chômage, d'ici à 1985 l'U.N.E.D.I.C. pense qu'elles en représenteront environ le tiers.

Puis M. Béranger a évoqué l'éventualité d'un abaissement de l'âge de la retraite, qui pourrait impliquer un transfert des charges de l'U.N.E.D.I.C. vers le régime général et les régimes de retraite complémentaire. A cet égard, il s'est félicité de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale garantissant aux salariés concernés le bénéfice de leurs droits acquis en matière de retraite. Il a cependant souligné qu'une incertitude demeurerait sur l'avenir des systèmes de garantie de ressources, aucune précision n'ayant été à ce jour apportée concernant le raccordement des deux régimes en vigueur qui reposent l'un sur un accord à durée indéterminée (garantie licenciement) et l'autre sur un accord dont l'application prend fin le 31 mars 1983 (garantie démission).

La Commission a ensuite *procédé à l'audition de M. Henry, président de l'Union nationale de coordination des associations de militaires (U.N.C.A.M.)*.

M. Henry a exposé que la création de l'U.N.C.A.M. remontait seulement au 7 décembre 1981. Cette association, qui regroupe les écoles des trois armées ainsi que 24 associations de militaires, compte environ 300.000 membres. Son objectif est, sur un plan général, de poursuivre l'action engagée par les associations militaires et le Conseil supérieur de la fonction militaire et, sur un plan ponctuel, de permettre aux intéressés de faire entendre leur voix sur toutes les questions relatives à leur statut particulier.

En ce qui concerne le problème du cumul entre la pension de retraite militaire et une rémunération d'activité, il convient de tenir compte de trois contraintes propres à la vie militaire :

1. les militaires sont incités à quitter l'armée avant l'âge normal de la retraite civile, soit en raison de lois incitatives destinées à rajeunir les cadres de l'armée, soit du fait de la fin de carrière dans le corps auquel ils appartiennent ;

2. l'engagement tardif des intéressés dans la vie civile ne leur permet pas d'effectuer une véritable carrière à ce titre ;

3. par tradition et, souvent par obligation, le cadre militaire ne peut fonder un foyer que lorsque sa carrière est déjà avancée, sa

femme, fréquemment plus jeune que lui, n'étant pas en mesure d'exercer une activité professionnelle en raison des mutations fréquentes qu'impose la fonction militaire.

Les intéressés considèrent la retraite, moins comme une véritable pension que comme une compensation d'un déroulement de carrière perturbée. Si les cumuls devaient néanmoins être réglementés, les militaires pensent que cette réglementation :

- ne devrait pas remettre en cause le droit au travail,
- ne devrait pas introduire de discrimination au détriment des militaires par rapport à d'autres catégories,
- devrait être envisagée en fonction des revenus fiscaux du foyer.

Toute atteinte au droit au cumul reconnu aux militaires, a déclaré M. Henry, constituerait une atteinte au statut lui-même et nuirait donc à la valeur de notre défense nationale.

En réponse aux questions de M. François Collet, rapporteur, ainsi que de MM. Louis Boyer et Jean-Pierre Cantegrit, M. Henri a apporté les précisions suivantes :

Des critiques sont fréquemment formulées en ce qui concerne les généraux en retraite qui poursuivent une deuxième carrière, en particulier dans le secteur privé. Pour M. Henry, il s'agit là d'un vrai problème, sur les 3.600 généraux 600 exercent une certaine activité. Parmi ceux-ci, 200 occupent un emploi de haute compétence technique dans de grandes entreprises. Les priver de la possibilité de travailler dans l'industrie serait extrêmement préjudiciable à l'économie de notre pays. 100 généraux occupent des postes, en général peu rémunérés, dans de petites sociétés spécialisées (sociétés d'étude et de correspondance...). Les empêcher de continuer à travailler dans ces sociétés entraînerait certainement, pour ces dernières, de graves difficultés, les conduisant même parfois à licencier certains membres de leur personnel. Il reste 300 généraux qui exercent des activités bien connues ; certains travailleraient dans le secteur de l'immobilier. Il y a toute bonne raison de croire que parmi ces 300 personnes, un nombre important exerce des activités dans des secteurs créateurs d'emplois.

M. Henry a réaffirmé qu'en tout état de cause, aucune réglementation du cumul ne pouvait se concevoir avant l'âge de soixante ans et que celle-ci ne pouvait avoir qu'un caractère général, sans qu'il soit fait de discrimination entre les militaires et les autres catégories. Il a rappelé à cet égard la déclaration du Premier ministre devant l'Assemblée nationale selon laquelle le Gouvernement n'entendait pas remettre en cause les droits acquis des intéressés ainsi que les statuts particuliers, en ce qui concerne notamment les militaires.

SÉNAT

Commission spéciale
« Ordonnances art. 38 »

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Paris, le 14 décembre 1981.

Monsieur le Secrétaire général,

Vous savez que le Sénat examinera lundi prochain 21 décembre le projet de loi d'orientation, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social.

La Commission spéciale chargée de l'étude de ce texte a été constituée samedi 12 décembre, à 19 heures, et a aussitôt élaboré son programme de travail. Elle a aussi manifesté le désir de consacrer les journées du lundi 14 et du mardi 15 à l'audition de représentants des institutions et organisations concernées, à un titre ou à un autre, par les mesures envisagées par le Gouvernement.

C'est ainsi qu'ont pu être, à partir du lundi 14 dans la matinée, fixées les auditions du C.N.P.F., des P.M.E., de l'A.R.R.C.O., de la C.F.T.C., de l'A.G.I.R.C., de F.O., de la C.N.A.V.T.S., de la C.G.C., de la C.G.T., de l'U.N.E.D.I.C., des organisations regroupant les militaires de carrière retraités.

Des contacts téléphoniques pris ce 14 décembre, il semble que seule la C.F.D.T. n'a pas été en mesure de répondre à l'invitation de la Commission.

Nous le regrettons et vous indiquons que la Commission prendrait connaissance avec intérêt de la note écrite que vous pourriez estimer opportun de lui adresser dans les meilleurs délais.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le Président,

JEAN-PIERRE CANTEGRIT.

M. le Secrétaire général
de la C.F.D.T.

26, rue Montholon
75009 Paris

II. — EXAMEN DU RAPPORT

Mercredi 16 décembre 1981.

Présidence de M. Jean-Pierre Cantegrit, président.

La Commission spéciale a procédé à l'examen du projet de loi d'orientation (n° 115 [1981-1982]), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre social, sur le rapport de M. François Collet.

Dans un exposé liminaire, le Rapporteur a estimé que la conformité des ordonnances à la Constitution de 1958 ne saurait être niée mais il a tenu à rappeler également les réserves que cette procédure a toujours suscitées au Sénat.

A ces réserves, il convient d'en ajouter d'autres tenant à la situation politique actuelle, au contenu même des ordonnances et à l'impossibilité dans laquelle se place le Gouvernement de profiter des fruits du travail parlementaire. Il a estimé, par ailleurs, que cette procédure pouvait entraîner une insuffisante coordination entre les ministères dans la préparation des ordonnances.

Le Rapporteur a ensuite abordé l'examen des projets sociaux du Gouvernement en précisant qu'il ferait précéder, dans son rapport écrit, cette présentation d'un bilan des avancées sociales de la V^e République. Celles-ci ont été très importantes mais toujours compatibles avec notre situation économique, alors que le Gouvernement actuel prétend, en quelques semaines, prendre un ensemble de mesures audacieuses sans tenir compte des réalités économiques.

En ce qui concerne la réduction de la durée hebdomadaire du travail à trente-cinq heures en 1985, il a rappelé les interprétations différentes qu'ont données les partenaires sociaux à l'audition desquels la Commission avait procédé. Il a jugé que cette mesure, si elle était de nature à soulever certains espoirs, n'aurait qu'un impact discutable sur la situation de l'emploi.

En ce qui concerne la généralisation de la cinquième semaine de congés payés, il a précisé que celle-ci ne devrait pas être de nature à modifier les dispositions déjà contenues dans les conventions collectives et relatives, notamment, aux avantages liés à l'ancienneté. De la même manière, cette réduction devrait permettre aux entreprises de disposer d'un contingent d'heures supplémentaires sur l'année, obtenu par aménagement du Code du travail.

Le chèque-vacances risque de susciter des inégalités et pourrait se traduire par un encadrement des citoyens et une atténuation de leur liberté.

Le temps partiel pourrait être facilité mais non rendu obligatoire.

Pour ce qui a trait aux formes de travail dit précaire, il ne saurait être question, pour le Rapporteur, de prendre des mesures trop restrictives et, notamment, d'empêcher le remplacement temporaire de travailleurs dans certains cas (maladie, maternité, à-coups dans le plan de charge des entreprises). Le Rapporteur s'est interrogé sur les critères qui seront retenus par le Gouvernement en ce domaine : s'ils doivent éviter que les entreprises n'aient un effectif de travailleurs temporaires supérieur à l'effectif permanent, ils ne devraient pas nuire pour autant à la souplesse dans la gestion du personnel. Un tel critère pourrait donc être élaboré par référence à l'effectif total d'une entreprise.

L'abaissement de l'âge de la retraite doit, à ses yeux, n'être considéré que comme une faculté laissée au travailleur, et non comme une obligation de départ, notamment dans la fonction publique où cet abaissement ne doit pas se traduire par un dégageant des cadres. M. François Collet s'est interrogé sur les objectifs réels du Gouvernement en ce domaine par rapport aux objectifs que s'assigne le texte proposé.

L'abaissement de l'âge de la retraite devra respecter les droits acquis et ne pas se traduire par des mesures statutaires définitives alors que le problème à résoudre est d'ordre conjoncturel. Il a souhaité par ailleurs que les propositions visant à inciter les travailleurs à partir à cinquante-cinq ans en retraite ne s'appliquent que pour une durée limitée.

Il s'est interrogé sur le financement encore incertain des contrats de solidarité que les collectivités locales seraient amenées à conclure avec leurs agents. Ce financement pourrait revêtir soit la forme d'une aide de l'Etat, soit celle d'une modification de la péréquation des ressources mises à la disposition de ces collectivités, dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement. Ce mécanisme risque, pour le rapporteur, de pénaliser les collectivités locales qui ne pourraient conclure, pour des raisons diverses, de tels contrats au profit de celles qui le pourraient. Il a donc jugé indispensable d'obtenir de la part du Gouvernement des éclaircissements sur ce point fondamental.

Les contrats de solidarité à conclure par les entreprises posent le problème des ressources que l'Etat devra y consacrer ; le Rapporteur a évoqué l'impossibilité constitutionnelle de prendre, par une loi d'habilitation, des dispositions ressortissant du domaine des lois de finances.

La réglementation du cumul d'une pension de retraite et du revenu d'une activité rémunérée devrait, selon le texte proposé, faire

l'objet de mesures dissuasives prenant la forme d'une ponction. Il semble en effet exclu, pour le Rapporteur, que cette ponction puisse être opérée sur la retraite car elle porterait atteinte à des droits acquis et se heurterait à l'impossibilité de la gestion du système ainsi mis en place par les caisses de retraite. La réglementation du cumul pour décourager certains retraités de prendre des emplois auxquels pourraient aspirer des chômeurs, soulève des difficultés particulières pour les militaires de carrière. Pour ces derniers, la pension constitue un élément important de leur statut, justifié par l'assujettissement à des servitudes spécifiques.

L'objectif d'améliorer la formation professionnelle des jeunes de seize à dix-huit ans ne saurait être, en lui-même contesté, mais ses modalités d'application devront nécessairement être étalées dans le temps en raison de la nécessité de former au préalable les formateurs, de mettre en place de nouvelles structures d'accueil et de définir les formations en fonction de l'évolution prévisible du marché de l'emploi.

L'application aux départements et territoires d'outre-mer des « avancées sociales » prévues par les ordonnances devrait, pour M. François Collet, être solennellement affirmée en raison du niveau préoccupant du chômage qui y sévit, en tenant compte des spécificités locales. Le problème de la couverture sociale, notamment dans le secteur de la pêche artisanale, devrait être résolu.

Après avoir dressé ce bilan juridique et social des ordonnances, le Rapporteur a tenu à inscrire son propos dans le contexte économique actuel. Même si les difficultés méthodologiques de mesure des conséquences sur l'économie des réformes sociales envisagées sont certaines, on doit s'interroger sur les capacités de notre économie à supporter rapidement cet ensemble impressionnant de réformes dont la mise en œuvre brutale produira nécessairement des effets négatifs.

Ainsi une réduction de la durée du travail, si elle s'accompagne d'une diminution ou d'une stagnation du pouvoir d'achat, ne rencontrera pas l'assentiment des personnes concernées. En outre, l'économie de la France, fragilisée et située dans un contexte international préoccupant, ne pourra pas répondre d'une manière satisfaisante à l'ensemble des contraintes nouvelles qui lui seront imposées. Le pays risque en conséquence de s'engager dans un processus de diminution de sa compétitivité et de désorganisation de ses structures.

En conclusion, M. François Collet a jugé que les ordonnances, instrument de transfert de pouvoir à l'exécutif, constituaient l'acte le plus solennel par lequel le Parlement était susceptible de manifester sa confiance au Gouvernement. Même si la majorité du Sénat est sensible, comme elle l'a déjà montré dans d'autres débats, à la nécessité d'avancer dans la voie du progrès social, elle ne peut procéder à ce vote de confiance puisque les mesures qui lui sont proposées constituent un ensemble néfaste pour l'économie de la France.

En conséquence, il a proposé à la Commission de présenter une question préalable.

Un large débat a suivi cet exposé.

M. André Fosset a fait état de son hostilité de principe et de longue date à la procédure des ordonnances qui prive le Gouvernement du concours du Parlement et ôte à ce dernier son pouvoir de contrôle. Si la diminution du chômage et les diverses mesures d'ordre social proposées constituent de louables intentions, elles ne doivent pas négliger l'aspiration profonde des travailleurs au maintien de leur pouvoir d'achat. Il a estimé qu'on ne pouvait, en même temps, répartir différemment le travail sans mener une politique de répartition des ressources. Certaines des mesures envisagées constituent des contraintes supplémentaires sur la gestion du personnel de l'entreprise qui diminueront d'autant les possibilités d'emploi.

M. André Rabineau est intervenu pour souligner que les progrès sociaux ne pouvaient résulter que de progrès économiques et a insisté sur l'importance d'une action concertée dans le cadre européen, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des charges sociales.

M. Jean-Marie Girault a déclaré que le Gouvernement avait perdu inutilement du temps avant de mettre en œuvre sa politique en faveur de l'emploi par l'inscription, à l'ordre du jour des Assemblées, de textes sans caractère d'urgence. Il a plus particulièrement centré son intervention sur le financement des contrats de solidarité conclus par les collectivités locales.

Le dégagement de 10.000 emplois par des mises en préretraite serait d'un coût d'environ 500 millions de francs, qui serait financé, pour la plus grande part, par les villes. La conclusion de ces contrats sera nécessairement de nature à augmenter la pression fiscale locale. En outre, il serait envisagé d'opérer un prélèvement de 1 % sur les 14 milliards de francs représentant les réserves des caisses de retraite des collectivités locales. Il a estimé enfin que le recours à la procédure des pleins pouvoirs n'était pas justifié dès lors que les finances des collectivités territoriales étaient mises en cause.

M. Michel Charasse a observé en ce qui concerne les contrats de solidarité, qu'un crédit de 2 milliards de francs avait été inscrit dans la loi de finances pour 1982. La formulation retenue par le projet de loi de « dégager les ressources nécessaires » lui apparaît incorrecte puisqu'il ne s'agit que de prendre des décrets de répartition pour des sommes déjà inscrites.

En matière de cumul, il a déclaré que la ponction, selon lui, devrait porter sur le revenu de l'activité exercée et non sur la retraite, qui constitue un droit acquis. Il a jugé, en outre qu'il aurait été opportun d'amender le texte adopté par l'Assemblée nationale pour préciser qu'il n'était pas question de modifier le statut des personnels militaires.

Le texte du projet de loi ne porte pas, à ses yeux, atteinte aux droits des collectivités locales reconnus par l'article 72 de la Constitution puisque l'ordonnance a valeur législative et qu'il revient à la loi de préciser les conditions dans lesquelles les communes s'administrent.

Selon M. Michel Charasse, le vote d'une loi d'habilitation ne peut être assimilé à un vote de confiance que l'article 49 de la Constitution réserve à l'Assemblée nationale.

Après avoir rappelé la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la notion de programme justifiant le dépôt d'une loi d'habilitation, il a jugé qu'on ne pouvait utilement viser l'article 49 de la Constitution.

Il a regretté que le Sénat, si la procédure de la question préalable était retenue, ne puisse ainsi s'associer à un tournant social de l'histoire de la France contemporaine, d'autant plus qu'il ne s'agit pas, dans ce cas précis, de confier des pleins pouvoirs au Gouvernement mais de ratifier des accords librement conclus entre les partenaires sociaux.

Il a contesté en outre que le Sénat ait toujours manifesté une hostilité à l'encontre de la procédure des ordonnances. De plus, M. Michel Charasse a estimé qu'il y avait urgence à déposer un tel projet de loi en raison tant de la proximité des élections cantonales que de l'encombrement de l'ordre du jour du Parlement. L'autorisation donnée au Gouvernement de procéder par ordonnances n'est pas une autorisation sans limite puisqu'elle concerne un programme précis et inséré dans de strictes conditions de temps. La procédure du recours aux ordonnances est donc parfaitement justifiée, même si ce recours n'est pas particulièrement agréable au Parlement. C'est pourquoi il aurait aimé que le Sénat ne se privât point d'amender le projet de loi d'habilitation, que la Commission spéciale prît soin de rappeler que le dépôt du projet de ratification peut et doit être suivi d'un débat permettant au Parlement d'exercer à nouveau son droit d'amendement. L'adoption de la question préalable reviendrait à consentir une délégation de pouvoir non pas seulement à l'exécutif, mais également à l'Assemblée nationale. En outre, il s'agirait là d'un acte politique que le Sénat « conservateur » de 1936 n'avait pas osé faire.

M. Jean Béranger a rappelé que le coût global de la main d'œuvre en France était l'une des plus faibles des pays industrialisés. Si certains opérateurs économiques « ne traînaient pas les pieds », il y aurait selon lui une possibilité réelle, pour notre système économique, de s'adapter à une réduction sensible du temps de travail qui correspond à une aspiration profonde des Français.

Il s'est interrogé, d'autre part, sur le problème du financement des contrats de solidarité communaux et estimé qu'il serait souhai-

table d'obtenir un abondement de la D.G.F. permettant aux communes de consentir cet effort de solidarité.

Sans être un fervent partisan des ordonnances, M. Jean Béranger les trouve justifiées dans le cas présent, par le retardement volontaire des travaux du Parlement contrastant avec les aspirations immédiates des travailleurs. Le projet de loi prévoit en outre que les projets de loi portant ratification des ordonnances prises d'ici là seront déposés au plus tard le 30 avril 1982, respectant ainsi l'esprit de la Constitution. Les mesures proposées constituent une avancée sociale que le Sénat ne devrait pas rejeter. La Haute Assemblée aurait eu avantage à amender le texte et à ne pas confier ce seul soin à l'Assemblée nationale. Le refus du recours au droit d'amendement risque de mettre en cause l'utilité de la Commission spéciale.

M. Louis Boyer est intervenu pour demander des explications sur l'application du régime du cumul aux personnels militaires, en mettant l'accent sur les difficultés et les injustices dont seraient victimes certains sous-officiers et officiers.

Soulignant son intérêt pour la formation des jeunes et rappelant l'inadéquation des formations dispensées aux besoins réels des entreprises, il a regretté qu'aucune mesure précise n'ait été envisagée pour mettre en œuvre une politique visant à assurer à tous les jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale. Mettant l'accent sur l'insertion profonde de la France dans l'espace économique communautaire, M. Louis Boyer a estimé que les mesures préconisées risquaient d'accroître la pénétration de notre marché par des importations en provenance de la C.E.E. et partant, d'aggraver le chômage.

M. Marcel Lucotte a déploré le recours à la procédure des ordonnances, ainsi que la méthode économique brutale, retenus par le Gouvernement, de même que l'absence totale de chiffrage du coût des dispositions envisagées. Le déficit des finances publiques, qui devrait dépasser largement 100 milliards à la fin de 1982, la médiocre situation financière des collectivités locales dont les ressources augmenteront nettement moins vite que les ressources de l'Etat, la faiblesse du niveau de la marge brute d'autofinancement des entreprises, constituent autant de limites financières à l'exécution du programme proposé. Le coût du loyer de l'argent et l'aggravation du montant des prélèvements obligatoires, qui devrait dépasser 43 % du P.I.B., constitueront autant de freins à l'investissement des entreprises. Cette augmentation des charges est en outre en contradiction avec les options du Plan intérimaire qui prévoit leur stabilisation. Toute charge supplémentaire limite l'investissement, donc l'emploi, mais aussi les exportations d'autant plus que nous enregistrons déjà un fort déficit avec les pays les plus performants.

Selon M. Marcel Lucotte, si, au total, les objectifs d'abaissement de l'âge de la retraite et l'instauration de la cinquième semaine de

congés payés peuvent apparaître bons, ils mettront pourtant gravement en cause l'avenir de l'économie française, d'autant plus que certains pays s'engagent maintenant dans la voie d'un relèvement de cet âge de la retraite.

M. Marcel Rudloff est ensuite intervenu pour regretter que la discussion ait confondu deux registres : celui de la méthode juridique employée et celui de l'opportunité des mesures techniques envisagées. Mais selon lui, il est de l'essence même des ordonnances de provoquer une telle confusion, aggravée par le mélange qu'elles opèrent entre des mesures d'importances très diverses et de natures juridiques très variées. Il a estimé que le texte proposé était mauvais, à l'image de tous les textes d'habilitation, et qu'il encourait les mêmes critiques que le projet présenté en 1967. Le refus du Sénat devra être explicité pour qu'il apparaisse clairement qu'il s'agit soit de refuser de déléguer ses pouvoirs dans une matière aussi importante soit de refuser les mesures envisagées, trop éloignées de la politique économique qu'il souhaite. Le motif allégué de l'urgence ne lui paraît pas évident, d'autant plus que le Gouvernement en est le seul juge.

M. Pierre Louvot a fait état des dangers, des contradictions et des effets pervers contenus dans le projet, tout en mettant en valeur le caractère positif de certaines mesures proposées. Mais l'absence de chiffrage et la brutalité dans le temps de la mise en vigueur de ces mesures conduit à porter un jugement tout à fait négatif sur un texte inamendable en l'état.

M. Raymond Bourguine a déclaré que tout ce qui était socialement excessif risquait d'être préjudiciable à l'économie. Il a émis des réserves sur l'opportunité du dépôt d'une question préalable conduisant le Sénat à refuser de se servir de son pouvoir d'amendement. Le recours aux ordonnances pourrait se justifier, selon M. Raymond Bourguine, par le risque de débordement à l'Assemblée nationale qu'aurait pu provoquer la discussion de plusieurs projets de loi.

M. Jacques Genton est enfin intervenu pour attirer l'attention de la Commission spéciale sur le cas des personnels militaires visés par le projet de réglementation du cumul d'une pension et du revenu d'une activité. Cette réglementation méconnaît les statuts qui font obligation à certains personnels de prendre leur retraite à un âge déterminé et risque, en outre, de provoquer une dégradation du moral de l'armée. Il convient donc, d'affirmer avec vigueur qu'il ne saurait être question de porter atteinte à cet élément fondamental du statut des militaires, comme le Premier ministre l'a par ailleurs déclaré à la tribune de l'Assemblée nationale.

En réponse à l'ensemble des intervenants, M. François Collet, rapporteur, a tenu à préciser que son rapport opèrerait une claire distinction entre le principe du recours aux ordonnances et l'utilisa-

tion concrète de ladite procédure dans le cas du programme d'orientation sociale du Gouvernement, pour tenir compte de l'attitude traditionnelle de la Haute Assemblée en ce domaine. Il a estimé que l'utilisation du droit d'amendement sur un projet d'habilitation n'était pas souhaitable en raison du caractère nécessairement imprécis du texte et de la valeur toute relative qu'aurait dans ce cas un amendement. D'ailleurs, le projet de loi de ratification permettra un véritable débat. Le Rapporteur a estimé indissociables les problèmes sociaux et les problèmes économiques et, partant, qu'il est impossible de signer un blanc seing au Gouvernement. Chacun des articles proposés portant en lui des germes pervers, le Sénat ne peut donc accorder sa confiance au Gouvernement. L'adoption de la question préalable est en ce sens, malgré certains inconvénients, la seule procédure qui convienne.

Un débat s'est alors instauré sur l'opportunité d'user de cette procédure, auquel ont pris part MM. Pierre Louvot, Michel Charasse et Louis Boyer.

A l'issue de ce débat, la Commission spéciale a adopté par 9 voix contre 4 et 2 abstentions, les conclusions du rapport de M. François Collet et s'est prononcée en conséquence pour l'adoption de la question préalable.

TABLEAU COMPARATIF

Projet du Gouvernement

Article premier.

Pour améliorer la situation de l'emploi et les conditions de vie des travailleurs, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, jusqu'au 31 mars 1982, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, toutes mesures qui sont normalement du domaine de la loi et qui répondent aux orientations suivantes :

1° Au vu des résultats des négociations entre les organisations patronales et syndicales,

— opérer une première réduction de la durée du travail pour atteindre l'objectif d'une durée de 35 heures en 1985,

— améliorer la législation sur les congés et instituer le chèque-vacances,

— modifier les autres dispositions du droit du travail relatives à la durée du travail et à l'aménagement du temps de travail, notamment pour prendre en compte les conditions de fonctionnement des entreprises et améliorer la condition des salariés qui occupent des emplois pénibles.

2° Modifier les dispositions législatives sur le travail à temps partiel dans le secteur privé et dans le secteur public en vue d'en faciliter l'exercice et de garantir les droits des salariés concernés.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article premier.

Pour l'exécution de son programme d'amélioration de la situation de l'emploi et des conditions de vie des travailleurs, le Gouvernement est autorisé à prendre par...

...orientations suivantes :

Alinéa sans modification.

— opérer une première réduction *significative* de...

... en 1985,

— améliorer la législation sur les congés *afin notamment que tous les salariés bénéficient d'au moins cinq semaines de congé payé par an,*

— modifier...

... pénibles afin que, dans un délai aussi rapproché que possible, ceux-ci atteignent l'objectif des 35 heures et que, pour les travailleurs en continu, la cinquième équipe soit progressivement mise en place,

— instituer le chèque-vacances.

Alinéa sans modification.

Proposition de la Commission spéciale

Adoption de la question préalable.

Projet du Gouvernement

3° Modifier les dispositions législatives sur le travail temporaire et le contrat à durée déterminée afin de limiter le recours à ces formes d'emploi et d'améliorer les droits des travailleurs concernés.

4° Modifier la législation relative aux régimes de retraite d'assurance vieillesse en vue de permettre aux salariés de bénéficier dès l'âge de soixante ans, s'ils remplissent certaines conditions de durée d'assurance et d'activité, d'une retraite de base à taux plein ; encourager les cessations volontaires d'activité ; mettre en place, en tant que de besoin, des dispositions dérogatoires de retraite anticipée.

5° Modifier, pour permettre le dégage-ment d'emplois, les dispositions relatives aux pensions, aux retraites et à la cessa-tion de l'activité des agents de l'Etat et de ceux des autres personnes morales de droit public ; mettre en place, en tant que de besoin, des dispositions dérogatoires à titre temporaire.

6° Limiter, en fonction de l'âge et des revenus, la possibilité de cumul entre une pension de retraite et le revenu d'une activité professionnelle.

7° Autoriser l'Etat à prendre en charge, dans le cadre des contrats de solidarité ou de mesures spécifiques et contractuel-les, des cotisations de sécurité sociale incombant normalement aux employeurs et à dégager les ressources nécessaires pour compenser cette charge.

8° Organiser la mise en place et le financement par l'ensemble des collecti-vités locales et de leurs groupements d'un système contractuel de cessation anticipée d'activité pour les agents des collectivités locales ou de leurs groupements ayant conclu un contrat de solidarité ; étendre éventuellement ce système à des établis-sements publics locaux.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

3° Modifier...

... le recours à ces formes d'emploi, d'éviter que des emplois normalement permanents soient tenus de manière permanente par des titu-laires de contrats précaires, d'améliorer les droits des travailleurs concernés, et de prendre des mesures qui tendent à per-mettre au service public de l'emploi d'as-surer une mission de placement tempo-raire.

4° Modifier...

... anticipée.
Ces mesures devront respecter les droits acquis des salariés en préretraite à la date d'entrée en application des dispositions prévues ci-dessus.

Alinéa sans modification.

6° Limiter, en fonction de l'âge, des revenus et du nombre de personnes à charge, la possibilité de cumul entre une pension de retraite et le revenu d'une activité professionnelle.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Proposition
de la Commission spéciale

Projet du Gouvernement

—

9° Assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et faciliter leur insertion sociale.

Art. 2.

Les projets de loi portant ratification des ordonnances prises en vertu de l'article premier devront être déposés devant le Parlement au plus tard le 30 avril 1982.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Alinéa sans modification.

Art. 2.

Sans modification.

**Proposition
de la Commission spéciale**

—