

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances rectificative pour 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Pierre LOUVOT,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 234, 254, 294 et in-8° 17.
Sénat : 394 et 399 (1977-1978).

Loi de finances rectificative. — Amoco-Cadiz - Apprentissage - Carburants - Construction - Emploi - Formation professionnelle - Fonds spécial d'investissement routier - Jeunes travailleurs - Handicapés - Sidérurgie - Taxe d'apprentissage - Taxe sur l'électricité - Taxe sur la valeur ajoutée - Travailleurs étrangers.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — La situation actuelle de l'emploi	5
A. — Données globales	5
B. — Quelques points particulièrement préoccupants	6
1. — Le mouvement des offres et demandes d'emploi	6
2. — L'échec relatif de la préretraite et de l'aide au retour	7
3. — L'importance du chômage partiel et des licenciements pour cause économique	7
4. — Diminution des effectifs salariés	9
II. — L'action menée en faveur des jeunes : bilan du pacte national pour l'emploi	11
A. — Les mesures adoptées en 1977	11
B. — Le bilan du pacte national pour l'emploi des jeunes	13
1. — Bilan global	14
2. — Par sexe et branche professionnelle	15
3. — Le coût du pacte	16
III. — A travers le projet de loi de finances rectificative : un second pacte aménagé et transitoire	17
A. — La traduction financière des mesures destinées à l'emploi	17
B. — Leur financement : une nouvelle répartition des responsabilités entre l'Etat et les entreprises	19
IV. — La portée de l'effort consenti	21
A. — Les limites du projet	21
Une diminution notable des crédits	21
L'effort accru des entreprises	21
B. — Les modifications apportées par l'Assemblée Nationale	22
C. — L'examen par la Commission des Affaires sociales : vers des mesures structurelles	23

Mesdames, Messieurs,

Les mesures qui nous sont proposées par le Gouvernement, tant dans le projet de loi de finances rectificative que dans le projet que nous examinerons prochainement sur l'emploi des jeunes, répondent à une impérieuse nécessité. La lutte contre le chômage qui atteint profondément et durablement notre société implique l'articulation cohérente et synergique d'actions coordonnées et nous appelle à une permanente mobilisation. Le combat au-delà des causes structurelles spécifiques s'inscrit cependant dans un environnement économique dont il est important de rappeler les éléments essentiels. Mais c'est aussi dans le cadre général de la politique définie par le Gouvernement et approuvée par les assemblées, c'est au regard d'une stratégie globale que peuvent être menés les efforts à accomplir et leur adaptation conjoncturelle.

L'observation d'une telle référence peut seule permettre que s'établisse le profil des engagements futurs. Le chômage n'est pas une péripétie. Mal profond des sociétés industrielles, il est aggravé jusqu'à l'intolérable par une crise mondiale dont la rigueur et la durée sont particulièrement éprouvantes alors que le handicap de l'énergie et des matières premières afflige spécialement notre pays. Aux causes structurelles démographiques et sociologiques, à l'inadaptation de notre système d'éducation et de formation, aux mutations techniques, à l'exode rural, à l'évolution des mentalités viennent se joindre les données d'une économie en état de révolution. Elles projettent sur notre avenir des contraintes nouvelles. La nécessaire adaptation de notre appareil de production, son redéploiement qu'il faut orienter à la fois vers la conquête des marchés extérieurs et la réorganisation du marché intérieur sont autant d'impératifs vitaux. La lutte monétaire, la bataille que le Gouvernement doit conduire pour maintenir la balance des paiements dans des fluctuations acceptables et limiter notre endettement, la lutte contre l'inflation toujours menaçante et que tend à réveiller la nécessaire vérité des prix, autant de contraintes d'assainissement qui doivent être présentes à nos esprits, autant de facteurs qui exigent la définition d'une politique globale clairement affirmée, des choix explicites, la découverte d'une vérité commune qu'il nous faut ensemble assumer.

Car les flux de croissance que nous avons observés jusqu'en 1974 et qui ont permis d'incontestables progrès dans le domaine économique et sociale n'ont aucune chance de se reproduire. Et il en est de même dans les divers pays de l'O. C. D. E. La lucarne est étroite, le passage difficile où doit se resserrer le fleuve de notre espérance.

Il faudra donc sans cesse informer. Les mentalités risquent de s'attarder en effet sur des théories économiques périmées et des commodités révolues. Mais nul repli sur l'hexagone, nul échappatoire ne paraissent plus possibles. Les mesures artificielles ont fait leur temps, de la dévaluation en passant par la relance de la consommation et des investissements. Encore que les nécessités immédiates de l'adaptation puissent commander provisoirement le soutien de secteurs en difficulté, comme le bâtiment et les travaux publics, le textile, la sidérurgie ou les chantiers navals.

Mais la véritable thérapeutique n'est pas là.

Elle ne peut agir de manière sectorielle et ponctuelle hors d'une vue d'ensemble. Le phénomène du sous-emploi n'est, en réalité, que le reflet d'une situation globale et nous ne trouverons de solution qu'au terme d'une navigation précise et périlleuse.

Il est vrai que l'économie doit être au service de l'homme ; mais c'est dans la fourchette étroite des réalités économiques que s'exercent les choix commandés par une telle finalité.

Avec le projet de loi de finances rectificative qui nous est soumis, nous sommes dans le cadre du provisoire et du conjoncturel.

Il s'agit d'ajuster les moyens précédemment mis en œuvre et permettre dès le mois de juillet que les mesures nouvelles s'appliquent sans rupture ni solution de continuité.

I. — LA SITUATION ACTUELLE DE L'EMPLOI

A. — Données globales.

Au moment où est proposée au Parlement la reconduction des mesures prises l'an passé pour les jeunes, la situation de l'emploi demeure préoccupante.

La montée du chômage qui s'était ralentie en octobre 1977 semble avoir repris au début de cette année. Si l'on tient compte de diverses corrections apportées aux statistiques officielles, le chômage s'est en effet légèrement aggravé.

Au 31 mars 1978, selon les chiffres du ministère du travail, on relevait 1 073 166 demandeurs d'emploi et 1 046 900 au 31 avril. Mais le nombre de chômeurs secourus est passé de 640 030 à 647 640. 166 400 demandes ont été enregistrées en avril 1978, la plupart émanant de fins de contrats à durée déterminée (19,5 %) et de licenciements pour cause économique (18,4 %, soit 30 600 licenciements).

La durée d'attente moyenne des demandes satisfaites s'est encore élevée. Elle est aujourd'hui de cent quarante-quatre jours, soit à peu près trois mois.

Aux dires du Ministre du Travail et de la Participation, cette situation devrait même se dégrader davantage d'ici à la fin de l'année. A l'arrivée d'une nouvelle génération de jeunes sortis du système scolaire, s'ajoutera la vague de ceux qui ont bénéficié des stages du premier pacte pour l'emploi et n'ont pu être embauchés définitivement.

Le *chômage des jeunes* devrait donc rester particulièrement préoccupant. Leur part parmi les demandeurs d'emploi n'a guère cessé de voisiner les 40 %, alors qu'ils ne constituent que 20 % de la population active.

L'application de la loi de juillet 1977 a, certes, abouti à une légère amélioration de leur situation, puisque leur importance parmi les demandeurs d'emploi dans les trois premiers mois de 1978 a quelque peu diminué, 37,5 %, 36,5 %, 35,6 %. Mais cette baisse correspond à une tendance généralement observée pendant les cinq premiers mois de l'année.

Les pourcentages, de juillet à novembre, devraient être largement supérieurs.

A plus long terme encore, les perspectives ne sont pas meilleures. Plusieurs facteurs structurels jouent, en effet, à l'encontre d'une reprise, en dehors même de la faible croissance des économies industrielles occidentales liée à la récession actuelle. Citons seulement le prolongement et le développement des mutations d'activité entraînant d'inévitables reconversions liées à la nouvelle division internationale du travail, l'arrivée sur le marché de l'emploi de classes d'âge nombreuses alors que ne partent en retraite que les générations creuses de l'immédiat après-guerre et l'élévation sensible et irréversible de l'activité féminine. On ne peut, en outre, encore mesurer les conséquences de la politique de liberté des prix amorcée par le Gouvernement.

Autant d'éléments *quantitatifs* qui vont accroître le nombre des demandeurs d'un premier ou d'un nouvel emploi, auxquels ne peuvent ni ne pourront manquer de s'ajouter des éléments *qualitatifs*. L'amélioration de la formation des jeunes et l'évolution des mentalités font que beaucoup d'entre eux, s'ils aspirent à travailler, répugnent à accepter n'importe quel travail et surtout des conditions d'emploi qui n'ont guère évolué, il faut le reconnaître, dans de nombreux secteurs de l'industrie française. La réticence devant l'emploi industriel, si souvent dénoncée, et parfois à tort, ne traduit que le refus de la pénibilité excessive de certaines tâches.

Le problème de l'emploi ne sera plus jamais strictement quantitatif. En ce sens, la multiplication des *offres* n'entraîne plus nécessairement de diminution des demandes. Les travailleurs ne sont pas interchangeables, le départ de certains n'entraînant pas l'arrivée des autres.

Une politique active de l'emploi ne se résume plus seulement à la création d'emplois mais doit tendre à l'amélioration de l'emploi, en même temps qu'elle doit préparer les travailleurs à accepter des changements d'activité.

B. — Quelques points particulièrement préoccupants.

Au-delà de ces données globales, quelques points méritent d'être soulignés.

1. — LE MOUVEMENT DES OFFRES ET DEMANDES D'EMPLOI

En 1977, l'Agence nationale pour l'emploi a enregistré plus de 3 millions de demandes d'emploi, soit une augmentation de

4,4 % par rapport à 1976, parmi lesquelles 2 679 436 demandes de personnes immédiatement disponibles à la recherche d'un emploi durable à plein temps :

— la majorité des demandes nouvelles émanait d'actifs masculins (1,45 million), le développement de l'entrée en chômage étant, en 1977, plus important pour les hommes (+ 8,5 % contre 7,7 % pour les femmes) ;

— comme en 1976, 54,4 % des demandes émanaient de jeunes de moins de vingt-cinq ans. Au cours de l'année, l'A. N. P. E. a enregistré 1 429 432 demandes de jeunes, soit 7,7 % de plus qu'en 1976 (8 % pour les garçons, + 7,5 % pour les filles). Le tiers environ des demandes correspondait à la recherche d'un premier emploi ;

— l'entrée en chômage des actifs de vingt-cinq à trente-neuf ans s'est fortement accrue, touchant, elle, surtout les femmes (+ 12,4 % contre 9,7 % pour les hommes) ;

— simultanément, le volume des offres d'emploi enregistrées, soit 1,3 million, diminuait de 15 % par rapport à 1976. L'écart entre le volume des demandes et celui des offres s'est donc accru, en 1977, pour atteindre le rapport de 2,3 demandes pour 1 offre et même 3 s'agissant des emplois durables.

Ce faible niveau des offres s'est traduit par une diminution de 15,7 % des placements toutes catégories, 716 000 placements seulement ayant été, au total, effectués.

2. — L'ÉCHEC RELATIF DE LA PRÉRETRAITE ET L'AIDE AU RETOUR

Les mesures prises l'an passé pour « dégager des emplois » en faveur des jeunes chômeurs n'ont pas rencontré le succès souhaité.

Les bénéficiaires de l'accord national interprofessionnel du 13 juin 1977 élargissant le régime de la garantie de ressources aux travailleurs salariés démissionnaires ont été moins nombreux que prévu : 24 519 seulement au 31 mars 1978 contre 50 000 attendus.

De même, l'aide au retour en faveur des immigrés n'a entraîné le départ, au 15 mai 1978, que de 10 500 travailleurs, ce qui correspondrait, compte tenu des familles, au départ de 22 000 personnes.

3. — L'IMPORTANCE DU CHÔMAGE PARTIEL ET DES LICENCIEMENTS POUR CAUSE ÉCONOMIQUE

La médiocrité de l'activité économique et la prudence des chefs d'entreprise en matière de gestion des effectifs ont conduit les industriels à ralentir les cadences de production et à observer

un attentisme en matière d'embauche, ce qui a entraîné un recours accru aux réductions d'horaires ou à des fermetures plus ou moins prolongées d'établissements.

Conjointement à la baisse tendancielle de la durée hebdomadaire du travail (— 0,3 heure de janvier 1977 à janvier 1978) le chômage partiel s'est accru. De 1976 à 1977, le nombre de journées indemnisables a été multiplié par 1,45, les effectifs touchés par 1,53, essentiellement dans le secteur industriel (métaux, mécanique générale, constructions de machines, textiles).

Par ailleurs, l'ajustement de l'emploi au niveau de l'activité économique a entraîné une recrudescence des licenciements pour motif économique, notamment aux deuxième et troisième trimestres de 1977.

Au total, 290 726 salariés ont été licenciés pour ce motif en 1977, soit 37 % de plus qu'en 1976. La hausse a été la plus sensible dans les métaux, le textile et l'habillement, ainsi que dans le bâtiment et les travaux publics, 71 518 établissements contre 52 615 en 1976, ayant cette année procédé à de tels licenciements. Le nombre des bénéficiaires de l'allocation supplémentaire d'attente est passé de 162 330 en mars à 167 330 en avril 1978. Il était de 117 286 en avril 1977.

Les licenciements pour cause économique en 1977 par activité économique.

ACTIVITE ECONOMIQUE	SALARIES LICENCIES EN 1977		VARIATION en pourcentage 1977/1976.
	Nombre.	Pourcentage.	
Agriculture, pêche, sylviculture.....	568	0,2	+ 7,6
Energie	384	0,1	+ 39,1
Industries agricoles et alimentaires..	7 644	2,6	+ 0,7
Autres industries.....	120 153	41,3	+ 32,3
Dont :			
Première transformation des métaux, sidérurgie.....	8 339	2,9	+ 59,2
Fonderie, travaux des métaux...	14 695	5,1	+ 31,8
Mécanique générale.....	17 041	5,9	+ 9,5
Textile, habillement.....	26 450	9,1	+ 37,3
Bâtiment et travaux publics.....	71 937	24,8	+ 53,5
Transports	7 436	2,6	+ 18,1
Commerces	42 850	14,7	+ 46,9
Services	39 754	13,7	+ 81,4
Dont: services fournis aux entreprises	17 107	5,9	+ 42,4
Ensemble	290 726	100	+ 37,1

Source : *Liaisons sociales*, doc. 45/78.

Evolution des licenciements pour cause économique en 1976-1977.

	1 ^{er} trimestre.	2 ^e trimestre.	3 ^e trimestre.	4 ^e trimestre.	TOTAL annuel.
<i>Salariés licenciés.</i>					
1976	58 861	44 028	42 647	66 539	212 075
1977	67 475	75 499	65 501	82 252	290 727
Variation en pourcentage (1)....	+ 14,6	+ 71,5	+ 53,6	+ 23,6	+ 37,1
<i>Etablissements ayant licencié du personnel.</i>					
1976	14 272	11 088	10 457	16 798	52 615
1977	17 639	18 239	14 990	20 650	71 518
Variation en pourcentage (1)....	+ 23,6	+ 64,5	+ 43,3	+ 22,9	+ 35,9

(1) Par rapport au même trimestre de l'année précédente.

Source : *Liaisons sociales*, doc. 45/78.

4. — DIMINUTION DES EFFECTIFS SALARIÉS //

Dans ce contexte, les embauches ont été limitées aux stricts impératifs techniques de la production.

Les effectifs salariés ont continué de décroître globalement : 123 000 emplois entre le 1^{er} janvier 1977 et le 1^{er} janvier 1978, en données corrigées des variations saisonnières.

**Evolution des effectifs en 1977 (données corrigées des variations saisonnières)
par activité économique.**

Unité : millier.

ACTIVITE ECONOMIQUE	1977				1978 1 ^{er} janv.	VARIA- TION annuelle (en pour- centage).
	1 ^{er} janv.	1 ^{er} avril	1 ^{er} juillet	1 ^{er} oct.		
Industrie (non compris B. T. P.).....	5 754,3	5 740,9	5 701,1	5 673,1	5 622,1	— 2,3
Dont :						
Industrie des biens d'équipement	1 450,7	1 445,3	1 438,4	1 433,4	1 420,3	— 2,1
Industrie des biens intermé- diaires	2 111,5	2 104,4	2 085,1	2 074,5	2 055,3	— 2,7
Industrie des biens de consom- mation	2 192,1	2 191,2	2 177,6	2 165,2	2 146,5	— 2,1
Bâtiments et travaux publics.....	1 579,9	1 557,7	1 527,7	1 513,7	1 503,0	— 4,9
Industrie (y compris B. T. P.).....	7 334,2	7 298,6	7 228,8	7 186,8	7 125,1	— 2,9
Transports, services, commerces....	5 793,3	5 832,2	5 833,5	5 361,4	5 878,8	+ 1,5
Ensemble des secteurs non agricoles	13 127,5	13 130,8	13 082,3	13 048,2	13 003,9	— 0,9

Source : *Liaisons sociales*.

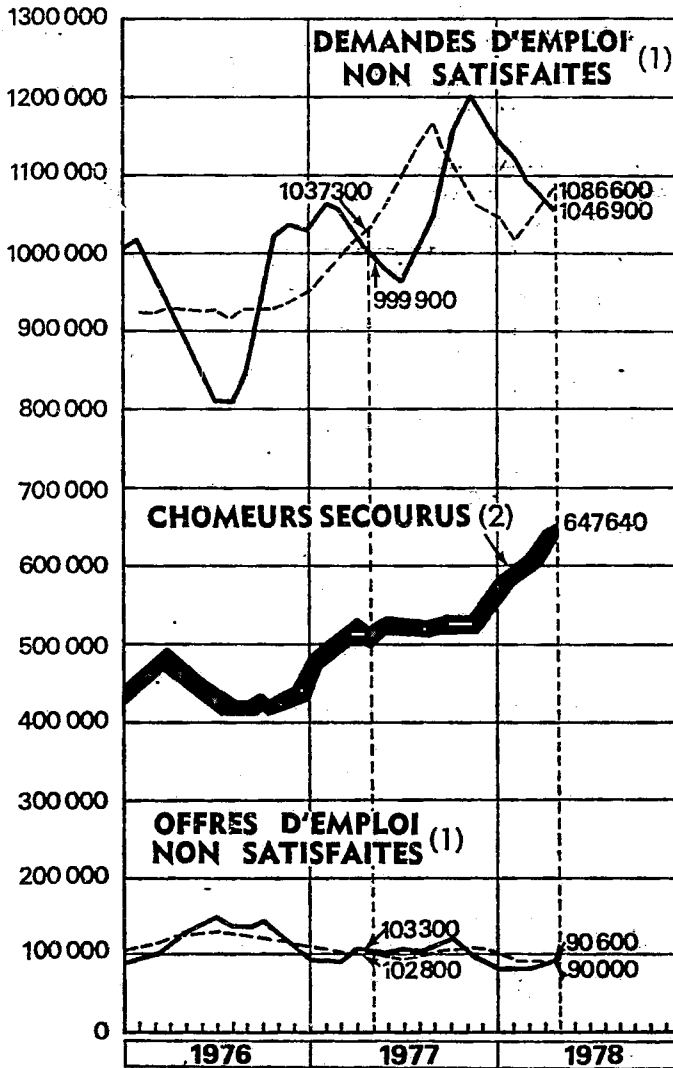
Les enquêtes trimestrielles du ministère du travail ont fait apparaître un ralentissement de l'embauche dans le tertiaire et une forte décroissance des effectifs (— 4,9 %) dans le bâtiment.

Notons cependant que cette diminution des effectifs doit être nuancée par le nombre des jeunes en stage pratique puisque ces derniers ne sont pas pris en compte dans les effectifs salariés.

EVOLUTION DE L'EMPLOI (avril 1978)

(Source : *Le Monde* du 23 mai 1978.)

Emploi : l'arrivée des jeunes.



- (1) ——— En données observées
- Selon les nouvelles corrections des variations saisonnières

(2) D'après les statistiques publiées par l'UNEDIC (Caisses d'assurance chômage complémentaire)

II. — L'ACTION MENEÉ EN FAVEUR DES JEUNES : BILAN DU PACTE NATIONAL POUR L'EMPLOI

La part démesurée que tiennent les moins de vingt-cinq ans parmi les demandeurs d'emploi, les problèmes humains et sociaux qui en résultent, justifient que ce chômage spécifique et les moyens de l'enrayer soient devenus une des préoccupations essentielles, non seulement de notre gouvernement, mais de tous les gouvernements occidentaux.

La plupart des pays ont mis sur pied des politiques dont aucune, jusqu'à présent, n'a permis d'apporter une solution définitive à un problème très largement structurel qui déborde le strict aspect de l'adéquation quantitative entre le nombre d'offres et le nombre de demandes d'emplois. C'est le sens et la valeur du travail qui sont en question.

Les Pouvoirs publics français, pour leur part, ont proposé, dès le début de la récession, un certain nombre de mesures qui se sont trouvées systématisées dans le Pacte national pour l'emploi de 1977.

C'est ce pacte que le Gouvernement nous propose, aujourd'hui, de proroger en en aménageant certaines dispositions afin de tenir compte de l'expérience d'une année ainsi que des critiques émises. Il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur l'efficacité des mesures prises et qui doivent être reconduites. Mais il semble assuré qu'aucune ne sera pleinement efficace si elle ne s'inscrit dans une politique à moyen et long terme de création et de redistribution de l'emploi, accompagnant une politique économique de redéploiement industriel.

A. — Les mesures adoptées en 1977.

Plusieurs lois sont, on le sait, intervenues pour résoudre le problème particulièrement aigu de l'emploi.

On retiendra surtout la loi de finances rectificative du 14 juin 1977 et la loi du 5 juillet 1977.

1. — LE COLLECTIF DE JUIN 1977

Il comportait essentiellement des crédits tendant au financement d'actions visant à encourager l'insertion professionnelle des jeunes et à dégager des emplois.

Etaient ainsi prévus :

— la relance de la formule des contrats emploi-formation créés en 1975 ;

— le recrutement de 20 000 vacataires ;

— le financement (rémunération, frais de formation) de stages dans les entreprises et dans les centres de formation ;

— la prise en charge exceptionnelle des cotisations patronales en cas d'embauche de « moins de vingt-cinq ans » ou d'apprentis.

Aux crédits publics, s'ajoutait une participation des employeurs par le biais d'une augmentation de la taxe d'apprentissage et d'une contribution de leur part aux actions menées.

2. — LA LOI DU 5 JUILLET 1977

Elle précisait les modalités des mesures autorisées dans le collectif et formait l'élément essentiel du pacte.

Elle prévoyait :

a) *L'exonération, à titre exceptionnel et temporaire, des charges sociales pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans embauchés avant le 31 décembre 1977 qui, à la date de leur embauche, avaient cessé leurs études ou participé à un stage depuis moins d'un an. L'exonération ne valait que sur les rémunérations acquises jusqu'au 30 juin 1978 inclus ; ne pouvait en bénéficier l'employeur qui avait licencié, à compter du 1^{er} mai 1977, pour cause économique, un ou plusieurs salariés ou avait réduit le niveau annuel moyen de ses effectifs.*

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

b) *L'exonération, à titre exceptionnel et temporaire, des charges sociales pour l'embauche d'apprentis, effectuée entre le 1^{er} juillet 1977 et le 31 décembre 1977, dans la limite de deux ans ;*

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

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

- en effectuant des dépenses calculées forfaitairement et afférentes à la formation des stagiaires accueillis dans leurs entreprises ;
- en finançant des actions, sous forme de stages conventionnés ou agréés par l'Etat, ou organisés par des fonds d'assurance formation ;
- en versant au Trésor le restant des sommes non utilisées à ce titre.

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

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

S'agissant de *stages de formation*, le jeune suivait une formation dans un centre spécialisé et effectuait des périodes d'application en entreprise. Les conditions de rémunération et la durée du stage étaient identiques à celles retenues pour les stages pratiques (90 % du S. M. I. C. et huit mois).

Deux autres mesures étaient également prévues :

- d) Une *cotisation exceptionnelle égale à 0,1 %* du montant des salaires s'ajoutant à la taxe d'apprentissage ;
- e) Une prime de mobilité, enfin, accordée aux jeunes occupant un emploi salarié dans une entreprise française ou sa filiale pour occuper un emploi à l'étranger.

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

Selon les déclarations gouvernementales, les résultats du pacte national pour l'emploi auraient dépassé largement les prévisions puisque le nombre de bénéficiaires initialement estimé à 300 000 (200 000 emplois nouveaux et 100 000 stagiaires) aurait atteint, en réalité, 550 000.

A partir d'octobre 1977, le pacte aurait entraîné une diminution du nombre des demandeurs d'emploi d'environ 11 % entre septembre et décembre.

I. — BILAN GLOBAL

Un bilan constitué à l'aide d'informations des services du travail, de l'A. N. P. E. et du Ministère des Finances (1) permet de préciser plus encore ces données.

Il en ressort que les 550 000 places pourvues par des jeunes de moins de vingt-cinq ans au 31 décembre 1977 (délai d'ailleurs prorogé pour les stages) se ventilaient comme suit :

— 338 220 *embauches* « réelles » avec exonération des cotisations, soit 61,2 % du total dont : 108 271 apprentis, 229 949 jeunes autres qu'apprentis (26 354 contrats emploi-formation) ;

— 214 331 *stages*, soit 38,8 % du total, dont : 145 679 stages pratiqués en entreprise, 68 652 stages de formation.

Notons que les *stages pratiques* dont la durée prévue était de l'ordre de six à huit mois ne peuvent être assimilés à des embauches puisqu'ils n'ont pas entraîné la signature d'un contrat de travail et que la rémunération des stagiaires a été totalement prise en charge par l'Etat. Les observateurs s'accordent à reconnaître le succès plus important que prévu de ces stages qui ont pu, pour une part non évaluable, se substituer à des embauches envisagées ou les ont anticipées.

Les *contrats emploi-formation* de même que les *stages de formation* semblent s'être développés à un rythme plus rapide que celui de l'année précédente. Par contre, le nombre des emplois bénéficiant de l'exonération des charges sociales n'a pas dépassé ce qui était escompté. Il est vrai que pour pouvoir bénéficier de cette mesure, les entreprises ne devaient pas avoir procédé à des licenciements pour motifs économiques entre le 1^{er} mai et le 31 décembre 1977. Or le niveau de ces licenciements est resté très élevé tout au long de l'année 1977.

Ce n'est certes qu'après juin 1978 qu'il sera possible de savoir combien de ces stages auront été transformés en embauche définitive et durable. Les estimations sont très variables : à peine un tiers selon les grandes centrales syndicales, plus de 50 % selon le patronat et près des deux tiers selon les services du Ministère du Travail. Il est sans doute vraisemblable que certains d'entre eux ont constitué pour les entreprises une période d'essai gratuit de six à huit mois.

(1) Publié dans la revue *Liaisons syndicales* (41-78) du 17 mai 1978).

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

Par sexe : faible part des femmes.

Soulignons d'abord que parmi les 338 220 exonérations de charges accordées :

- 71,8 % concernaient l'embauche de jeunes hommes ;
- 28,2 % seulement celles de jeunes femmes, alors même que le chômage des moins de vingt-cinq ans touche essentiellement celles-ci.

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

Notons enfin que 85 % des stagiaires ayant plus de dix-huit ans ont bénéficié d'une indemnité égale à 90 % du S. M. I. C., que 55 % étaient précédemment inscrits à l'A. N. P. E., que 79 % avaient un niveau de formation supérieur ou égal à celui du B. E. P. ou C. A. P., 19 % un niveau égal ou supérieur au baccalauréat.

Par branches professionnelles.

Alors que les embauches s'effectuaient pour 62 % dans l'industrie, les stages intéressaient plutôt le tertiaire.

Onze branches où le turn-over est important, ont bénéficié plus que proportionnellement à leurs effectifs des exonérations : pêche-agriculture, travail des métaux, construction mécanique, industries agricole et alimentaire, habillement, bois-ameublement, bâtiments-travaux publics, commerces de détail, garages, hôtels-restaurants, hygiène et services domestiques.

Treize régions (Ouest et Sud de la Loire) ont bénéficié plus que proportionnellement à leurs effectifs salariés des exonérations légales.

En ce qui concerne les *stagiaires*, 64 % d'entre eux se trouvaient dans des entreprises de moins de cinquante salariés et 41,7 % dans des entreprises de moins de dix salariés.

Les stages « pratiques » se sont davantage orientés vers le tertiaire (55 %) que vers l'industrie. Seules les industries de biens de consommation enregistrent un « taux d'entrée en stage »

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

3. — LE COÛT DU PACTE

Une évaluation rapide amène à évaluer le coût du pacte, pour le budget de l'Etat, à environ 4,8 milliards de francs, ce qui nécessite ce projet de loi de finances rectificative puisque les dotations initiales n'étaient que de 1 745 millions de francs. Une évaluation non plus budgétaire, mais économique du pacte, s'avère plus délicate. Elle est en tout état de cause prématurée, mais devrait prendre en compte l'estimation de ce que représentent les allocations de chômage non servies, le développement ou la récession de la consommation due à cette « injection » budgétaire, etc...

Ce coût de près de 5 milliards de francs (1), qui représente un peu plus du tiers des prestations chômage servies par l'U. N. E. D. I. C. en 1977 se décomposerait ainsi:

	Millions de francs.
<i>Total des exonérations de cotisations sociales</i>	1 460
Contrats emplois-formation	90
Apprentis	200
Autres jeunes	1 170
<i>Rémunération des stagiaires</i>	1 815
Stagiaires pratiques	1 245
Stagiaires et formation	570
Coût de la formation des stagiaires en formation ..	480
Coût des contrats emplois-formation	160
Coût des 20 000 vacataires engagés dans la fonction publique	400
Coût de l'aide au retour des immigrés	200

Rappelons que le financement par l'Etat du pacte a fait l'objet de deux lois de finances rectificatives en 1977 et fait en partie l'objet du présent projet.

(1) Auquel il faudrait ajouter 2 milliards de francs venant des entreprises, ce qui porte le coût du pacte à 7 milliards de francs. Notons que le coût global du chômage pour la collectivité avoisine les 30 milliards de francs.

III. — A TRAVERS LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE, UN SECOND PACTE, AMÉNAGE ET TRANSITOIRE

Tirant les conséquences de l'expérience d'une année et des critiques émises à l'encontre du pacte de l'emploi, le Gouvernement propose une reconduction aménagée des mesures prises. Elle apparaît non seulement à la lecture du projet de loi de finances rectificative, mais aussi et surtout du projet de loi relatif à l'emploi des jeunes, totalement indissociables.

Le collectif ne prévoit pas seulement le financement de ce nouveau pacte. Il comporte aussi les moyens financiers additionnels nécessaires à des ajustements de crédits et à la révision en hausse de dotations insuffisantes prévues pour le financement des mesures votées en 1977. Il est presque exclusivement consacré à l'emploi.

A. — La traduction financière des mesures destinées à l'emploi.

Sur les 4 680 millions de francs de dépenses prévues au collectif, 4 545 concernent l'emploi. Il s'agit :

1° D'un ajustement des crédits courants, hors pacte national pour l'emploi des jeunes et qui portent surtout sur l'indemnisation du chômage (475 millions de francs), des aides à l'emploi des travailleurs handicapés (300 millions de francs), les moyens de fonctionnement de l'A. F. P. A. (65 millions de francs), la participation de l'Etat aux mesures sociales du plan « sidérurgie » (50 millions de francs), l'aide aux maîtres d'apprentissage (25 millions de francs) et la protection de certains licenciés des Départements d'Outre-Mer (5 millions de francs), au total 920 millions de francs.

2° Du financement complémentaire nécessaire du pacte pour l'emploi de 1977.

La dépense totale du pacte atteindra vraisemblablement 4 485 millions de francs, pour une dotation initiale de 1 745 millions de francs, soit une ouverture de crédits nécessaires de 2 740 millions de francs, se répartissant ainsi : + 725 millions de francs pour l'exonération des charges sociales pour les entreprises embauchant des jeunes, 200 millions de francs pour l'aide au retour des immigrés et 1 815 millions de francs pour la rémunération des stagiaires de la formation.

3° *De la reconduction des mesures destinées à favoriser l'emploi des jeunes.*

Le dispositif du pacte national venant à échéance prochainement, le Gouvernement propose le financement d'un certain nombre de mesures qui doivent en prendre la suite à concurrence de 765 millions de francs et que nous aurons à examiner dans le projet de loi sur l'emploi des jeunes.

— 115 millions pour de nouvelles exonérations d'un an, égales à 50 % des cotisations à la charge des petites et moyennes entreprises (moins de 500 salariés et un chiffre d'affaires inférieur à 100 millions de francs), pour les embauches supplémentaires des jeunes de dix-huit à vingt-six ans. 15 millions de francs devront être utilisés en faveur des jeunes de seize à dix-huit ans. Le crédit devrait, a-t-on indiqué à votre rapporteur, être suffisant pour couvrir les exonérations supplémentaires décidées à l'Assemblée Nationale, concernant l'apprentissage (100 %) et certaines catégories de femmes ;

— 630 millions pour des actions de formation, reconduites et aménagées. Il s'agit :

a) *Des stages en centres de formation professionnelle* pour préparer les jeunes demandeurs d'emploi de seize à vingt-six ans à exercer un emploi déterminé. Leur durée serait diminuée de huit à six mois (800 heures) et comprendrait une formation générale et une période en entreprise.

Ils seraient rémunérés à 25 % du S. M. I. C. pour les moins de dix-huit ans et 75 % pour les autres au lieu de 90 % actuellement.

Le coût de la mesure serait de 470 millions de francs.

b) *Des stages pratiques en entreprises*, d'une durée maximum de quatre mois et soumis à agrément. Ils débuteraient obligatoirement entre le 1^{er} octobre 1978 et le 31 janvier 1979. L'Etat prendrait à sa charge la rémunération des stagiaires à hauteur de 70 % du S. M. I. C., les entreprises le reste de la rémunération (20 % du S. M. I. C.) et les frais de formation. Le coût serait de 100 millions de francs ;

c) *Les contrats emploi-formation*, destinés aux jeunes et aux femmes veuves, divorcées, mères célibataires ou cherchant une réinsertion professionnelle au moins deux ans après une naissance. Ils faciliteraient l'adaptation à un poste de travail (120 à 160 heures), l'obligation de non-licenciement étant de six mois, et permettraient l'acquisition d'une qualification professionnelle (500 à 1 200 heures) ; l'aide de l'Etat concernerait la rémunération des salariés et les frais de formation. Le coût de la mesure serait de 60 millions de francs ;

— 20 millions de francs seraient en outre prévus pour des actions d'information en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes.

4° Enfin parmi les crédits supplémentaires inscrits dans ce collectif, figurent 120 millions de francs destinés à permettre la consolidation de certains emplois de vacataires (6 000) recrutés en application de la loi de finances rectificative du 14 juin 1977.

L'ensemble des mesures proposées devrait, selon l'exposé des motifs du projet, tendre à adapter l'action gouvernementale à l'évolution du marché du travail, au profit des catégories prioritaires :

- s'agissant des entreprises, les petites et moyennes ;
- s'agissant des demandeurs d'emploi, les jeunes et les femmes.

Il devrait aboutir, et c'est un des choix essentiels du Gouvernement, à un nouveau partage des responsabilités entre les entreprises et l'Etat. C'est précisément cette idée qui sous-entend la réorientation de la contribution obligatoire des entreprises à la formation, réorientation qui explique en partie le financement de ces dépenses nouvelles.

B. — Leur financement : une nouvelle répartition des responsabilités entre l'Etat et les entreprises.

Le collectif prévoit un équilibre entre dépenses et recettes, afin de ne pas compromettre l'effort de redressement actuellement engagé, mais il modifie la répartition de la contribution des entreprises.

Parmi les recettes, figurent :

- des annulations de crédits pour 400 millions de francs ;
- des recettes supplémentaires liées à la révision de l'estimation des recettes du Loto pour 400 millions de francs ;
- une majoration du prélèvement fiscal sur les carburants, soit 2 380 millions de francs ;
- la reconduction en 1978 de la majoration de 0,1 point de la taxe d'apprentissage, dont le produit sera, comme en 1977, versé à l'Etat (500 millions de francs) ;
- le transfert de 0,1 point de la participation des employeurs au financement du logement (diminué de 1 à 0,9 %) à la contribution obligatoire des entreprises à la formation continue qui passe-

rait de 1 à 1,1 %. La réduction de l'effort en faveur du logement porterait sur le logement des travailleurs immigrés dont la part serait ainsi ramenée de 0,2 à 0,1 % ;

— le versement obligatoire au Trésor d'une contribution des entreprises égale à 0,10 % de la masse salariale prélevée sur le 1,1 % de leur contribution aux dépenses de formation (soit environ 1 000 millions de francs) ;

Il faut observer que cette réorganisation des contributions obligatoires, notamment à la formation des entreprises *n'entraînerait pas un accroissement de leurs charges ni une réduction de la part « non affectée »* de ces contributions qui passerait au contraire de 0,8 % en 1977 à 0,9 % en 1978.

IV. — LA PORTEE DE L'EFFORT CONSENTI

A. — Les limites du projet.

UNE DIMINUTION NOTABLE DES CRÉDITS

Le montant des crédits consacrés aux mesures envisagées par le Gouvernement, soit 765 millions de francs, est très nettement inférieur à ceux engagés pour le pacte de 1977. Même en y ajoutant la contribution exceptionnelle des entreprises, soit 500 millions de francs au titre de la taxe supplémentaire d'apprentissage et un milliard de francs au titre du versement au Trésor de 0,2 % de la masse salariale, le coût total ne s'élève guère au-delà de 2,265 milliards de francs, soit moins de la moitié de l'effort consenti en 1977.

Cette diminution se traduit, dans les modalités des mesures envisagées : exonération de 50 % seulement des cotisations, diminution de la durée des stages, prise en charge partielle par l'Etat seulement de la rémunération des « stagiaires pratiques », diminution de la rémunération des stagiaires « en formation ».

Apparaissent toutefois très nettement les choix opérés par le Gouvernement, en faveur :

- d'un nouveau partage des *responsabilités* entre l'Etat et les entreprises, sans accroître les charges de celles-ci ;
- d'une orientation des jeunes vers un supplément de formation à l'apprentissage et une embauche définitive ;
- d'une *aide sélective* aux petites et moyennes entreprises ;
- d'un contrôle plus efficace des mesures prises.

L'EFFORT ACCRU DES ENTREPRISES

La nouvelle répartition des charges entre l'Etat et les entreprises peut appeler plusieurs observations :

— on peut d'abord regretter la diminution de l'effort consenti en faveur du logement des immigrés et du logement social. Votre Commission ne peut manquer d'exprimer ses plus vives inquiétudes à cet égard. Bien que des assurances aient été données selon lesquelles les programmes engagés ne devaient pas être affectés par cette mesure, il n'en reste pas moins qu'il y a là un nouveau signe d'un changement profond d'attitude à l'égard des travailleurs immigrés ;

— sans nier l'intérêt d'un meilleur partage de l'effort financier entre l'Etat et les entreprises, il faut cependant souligner que la décision de faire verser au Trésor la contribution de 0,2 % affectée à des actions en faveur des jeunes n'aboutit pas nécessairement à accroître le sens des responsabilités des entreprises, mais pénalise avec certitude celles qui avaient déjà engagé la totalité de leur contribution dans diverses actions et vont voir ainsi leur contribution totale augmenter de 0,2 %.

Rappelons que la loi de juillet 1977 obligeait les entreprises à consacrer 0,2 % du montant des salaires à des actions d'insertion et de formation des jeunes mais les entreprises étaient libres de choisir la façon dont elles devaient s'acquitter de cette obligation. Certaines ont pu ainsi participer au financement de stages organisés par les organismes consulaires en faveur de stagiaires placés dans des entreprises de moins de dix salariés non tenus à la participation obligatoire et dont la formation n'était guère assurée.

Le nouveau mode de versement risque de faire disparaître ce type de formation et de pénaliser en conséquence certaines catégories de stagiaires.

B. — Les modifications adoptées par l'Assemblée Nationale.

A l'issue d'un large débat qui a permis d'évoquer l'ensemble des problèmes de l'emploi, deux légères modifications ont été apportées relativement aux crédits de l'emploi :

— en ce qui concerne la taxe d'apprentissage, la cotisation supplémentaire de 0,1 % a été limitée à l'année 1978 et a été supprimée la disposition qui renvoyait à un arrêté ministériel le soin de majorer chaque année le montant des salaires retenus pour l'assiette de la taxe. Pour l'année 1978, le taux de majoration a été fixé à 8 % ;

— de même, a été limitée à l'année 1978 l'affectation de 0,2 % de la contribution patronale au financement de la politique de l'emploi des jeunes et supprimée la fixation de la majoration du montant des salaires servant d'assiette à cette contribution, par arrêté ministériel.

N'ont pas, par contre, été retenues :

— l'exemption, pour les entreprises de moins de dix salariés, de la cotisation supplémentaire à la taxe d'apprentissage ;

— la fixation à 2 % du taux de la participation obligatoire au financement de la formation professionnelle ;

— la non-imputation sur cette participation de la contribution des employeurs aux financements de l'emploi des jeunes (0,2 %) ;

— la garantie d'une embauche définitive à l'issue d'un stage pratique ;

— la suppression de l'article 4, qui fait passer de 1 à 0,9 % la contribution patronale au financement du logement.

C. — L'examen par votre commission.

Les modifications adoptées par l'Assemblée Nationale ne bouleversent pas le projet et n'en repoussent pas les limites. Celles adoptées lors de l'examen du projet de loi relatif à l'emploi des jeunes ne paraissent même pas devoir entraîner une augmentation des crédits prévus.

D'une façon générale, votre commission partage le souci du Gouvernement de reconduire en les améliorant les mesures qui semblent avoir permis l'insertion professionnelle d'un grand nombre de jeunes. Elle admet de même sa volonté de voir mieux réparti l'effort entre les pouvoirs publics et les entreprises mais elle ne peut s'empêcher, outre sa réticence devant la diminution des crédits affectés au logement des immigrés, de craindre que le nouveau « pacte » ne permette guère de résoudre durablement un chômage largement structurel. Permettra-t-il seulement les 400 000 embauches ou stages prévus ?

Le dispositif n'est donc que transitoire, mais faut-il se contenter de mesures purement conjoncturelles destinées à faire face à la rentrée d'octobre ?

★

Un nouveau pari est lancé face à une demande qui sera dans quelques mois plus forte encore que l'année dernière puisque 650 000 jeunes sont attendus sur le marché de l'emploi. Il réclame une mobilisation particulièrement active et cohérente.

Si le bilan quantitatif du premier pacte est satisfaisant, les résultats qualitatifs doivent être plus nuancés, notamment en ce qui concerne les stages pratiques. Nombre d'abus ont été enregistrés et votre commission a été très sensible aux critiques émises notamment à l'encontre des stages pratiques. Mais elle estime que la découverte du monde du travail pourrait conduire les jeunes

à des formations plus précises et des insertions professionnelles stables ; car il s'agit bien en définitive d'accroître les possibilités d'une formation professionnelle adaptée. A cet égard, les divers processus de la formation auront été sans doute insuffisants.

La nécessité de la formation reste impérieuse sur le plan de l'égalité des chances, de la qualification professionnelle et culturelle. Elle valorise la capacité d'adaptation et d'innovation. Elle doit nous permettre structurellement de monter aux créneaux d'un redéploiement industriel objectif avec la mobilité nécessaire. Ainsi le droit au travail si cruellement menacé actuellement doit se compléter d'un droit à la formation complémentaire et continue orientée vers l'efficacité.

45 000 places habilitées n'ont pas été pourvues. L'insuffisance de la rémunération, les incertitudes de l'avenir, les pesanteurs sociologiques ont joué tout autant que le manque d'information.

Mais il paraît préférable en tout cas de procurer aux jeunes une expérience de travail plutôt que de les abandonner dans une attente indigne.

Il serait intéressant d'apprécier le volume de l'aide aux chômeurs qu'il aurait fallu dégager si le pacte sur l'emploi n'avait pas été mis en œuvre. Il est certain qu'il a eu par ailleurs un effet positif sur la consommation et l'activité induite qui en résulte.

Parallèlement, l'emploi précaire et temporaire a pris une place grandissante et peut-être excessive. Il conviendra de mesurer ses limites et, si nécessaire, de dégager aussi l'importance et les succès des politiques régionale et départementale en matière d'emploi. Il faut enfin valoriser la dynamique des appareils consacrés à l'emploi. L'A. N. P. E. ne joue pas suffisamment le rôle d'agence de placement que l'on voudrait lui voir tenir. Les attitudes et le comportement des jeunes dans l'expérience procurée par le pacte sur l'emploi paraissent toutefois positives.

De même, conviendrait-il d'évoquer le difficile problème de l'emploi féminin.

Les mesures conjoncturelles en faveur de l'emploi sont naturellement provisoires et transitoires. Le pacte lui-même n'est qu'un volet d'une action plus générale car les causes structurelles du chômage doivent être attaquées d'une manière synergique. De nouveaux programmes spéciaux et provisoires peuvent être imaginés mais un programme de mesures collectives à moyen terme devra être élaboré sans tarder et cette perspective pose nombre d'interrogations. Car une politique de l'emploi est dépendante des contraintes économiques et de l'équation énergie-croissance-emploi. En tout état de cause, la santé économique du pays, qui est une

des conditions majeures du progrès social, exige la rigueur. C'est pourquoi le débat doit s'élever. Dès l'automne, les propositions du Gouvernement nous permettront de mieux éclairer les choix définitifs et la discipline qu'ils imposent.

Aux yeux de votre rapporteur, adéquation et mobilité au sein d'un redéploiement orienté vers la conquête des marchés extérieurs font partie des maîtres-mots de l'action dans une période qui implique davantage un long effort que de vastes pensées. La reconnaissance des enjeux par tous les partenaires sociaux permettrait seule de progresser à travers un ensemble de moyens mesurés avec clarté.

Certes, il reste beaucoup à faire pour corriger les handicaps d'ordre social, familial, scolaire, pour renouveler les mentalités, les inconvénients de l'insertion professionnelle, l'instabilité et parallèlement le manque de mobilité. Les inadaptations psychologiques et culturelles ne peuvent être corrigées que par un effort attentif et soutenu.

Peut-être faudra-t-il imaginer un autre système d'emploi, un aménagement du temps de travail, un meilleur partage de la quantité de travail disponible.

Ce n'est pas l'instant d'aller plus loin dans cette prospective. L'avenir cependant frappe à la porte et nous interpelle. Sur la scène où se déroule un combat engagé par le Gouvernement et approuvé par le Parlement se profilent déjà les ombres de l'automne et la tragique interrogation des hommes et des femmes sans emploi, blessés, atteints dans leur dignité.

La loi de finances rectificative pour 1978 est une nouvelle approche d'une bataille qu'il faut engager pour longtemps. Si transitoires que soient les mesures proposées, elles appellent notre accord et votre Commission des Affaires sociales vous demande, sous réserve de ces observations, de les adopter.