

N° 377

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du ?? mai 1986.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*Au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi,*  
CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TER-  
MES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION, *autorisant le*  
*Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et*  
*social.*

Par M. Jean CHERIOUX,

Sénateur.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Bernard Lemarié, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Robert Schwint, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goidet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, José Balareello, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Guy Besse, Marc Bœuf, André Bohl, Charles Bonifay, Jean-Marie Bouloux, Louis Boyer, Louis Caiveau, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Charles Descours, André Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigng, Arthur Moulin, Lucien Neuwirth, Marc Plantegenest, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :  
Assemblée nationale (8<sup>e</sup> législ.) : 7, 10 et T.A. 1  
Sénat : 375 et 376 (1985-1986).

---

Politique économique et sociale.

## SOMMAIRE

	Pages.
Travaux de la Commission	
Introduction	
<b>I. — L'EMPLOI</b>	
<b>A. L'échec des mesures de traitement du chômage</b> .....	14
a) la création d'emplois publics .....	14
b) la réduction du temps de travail .....	15
c) le traitement social du chômage .....	15
d) le maintien de la politique de formation professionnelle .....	16
<b>B. L'évolution du marché de l'emploi</b> .....	16
a) la diminution du nombre d'emplois .....	17
b) la progression du chômage .....	20
<b>C. Les mesures envisagées en faveur de l'emploi des jeunes</b> .....	25
a) favoriser l'embauche des jeunes en réduisant pour l'employeur le coût du travail des salariés de 16 à 25 ans .....	27
b) améliorer la formation des jeunes par le recours au dispositif relatif aux formations en alternance .....	28
c) favoriser l'insertion des jeunes dans des emplois stables à l'issue des périodes de formation .....	30
<b>D. La réforme de l'Agence Nationale pour l'Emploi</b> .....	31
a) privilégier les actions de formation et de placement par rapport aux tâches de gestion .....	34
b) adapter les structures administratives de l'Agence dans le sens d'une décentralisation de son fonctionnement .....	35
<b>E. L'incitation à la création d'emplois dans certaines zones défavorisées</b> .....	35
<b>II. — LE DROIT DU TRAVAIL</b>	
<b>A. L'évolution du droit du travail depuis 1981</b> .....	38
<b>B. La situation du droit du travail à temps différencié</b> .....	40
<b>C. Les réformes envisagées dans le cadre des ordonnances</b> .....	45
a) en matière de contrat à durée déterminée .....	45
b) en matière de travail temporaire .....	46
c) en matière de travail à temps partiel .....	46
<b>D. L'aménagement du temps de travail</b> .....	47

**III. — LA PARTICIPATION**

<b>A. L'historique du droit de la participation en France</b> .....	52
a) les formules d'intéressement aux résultats et d'épargne de l'entreprise	52
b) les formules de participation au capital de l'entreprise .....	54
c) la participation aux conseils d'administration ou de surveillance des sociétés anonymes .....	57
<b>B. La position de la commission des affaires sociales du Sénat sur la participation</b> .....	58
<b>C. Les mesures envisagées par le gouvernement</b> .....	62
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	66
<b>Annexe — La croissance économique et l'emploi</b> .....	70

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 29 avril 1986, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'audition de M. Jean Arthuis, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, et de M. Adrien Zeller, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la sécurité sociale, sur le projet de loi n° 7 (AN) autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social.

M. Jean Arthuis a tout d'abord rappelé la priorité accordée par le Gouvernement à l'emploi des jeunes et sa volonté de créer un environnement favorable aux entreprises.

Il a exposé les modalités retenues par le Gouvernement en vue d'alléger les charges sociales des entreprises embauchant de jeunes salariés, par une exonération totale ou partielle de la part patronale des cotisations sociales. Il a indiqué à ce propos que, dans un souci de simplification, les entreprises seraient amenées à calculer elles-mêmes la déduction de cotisation dont elles bénéficieraient.

Il a précisé à M. Jean Chérioux, que le dispositif retenu favoriserait la formation et l'insertion professionnelle : les contrats de formation alternée ouvriront droit à une exonération totale de la part patronale des cotisations sociales ; pour les contrats conclus avec des jeunes sortant de stages de formation, cette exonération sera de 50 %.

Répondant au président Jean-Pierre Fourcade, il a indiqué que cette dernière disposition concernerait également les jeunes embauchés à la suite d'un travail d'utilité collective.

Sur la demande de M. Jean Madelain, il a en outre ajouté que l'exonération totale jouerait en cas d'apprentissage quel que soit l'effectif de l'entreprise.

Il a indiqué à M. Paul Souffrin que la formule des travaux d'utilité collective serait maintenue, en veillant à y inclure une plus grande part de formation ; il n'est toutefois pas envisagé de l'étendre au secteur concurrentiel.

A la suite d'une remarque de M. André Bohl, il s'est engagé à rendre plus efficace le contrôle des formations dispensées par les stages, en donnant sur ce point une large responsabilité aux agents locaux.

A M. Louis Boyer qui lui faisait remarquer les lacunes de l'équipement en matériel des lycées d'enseignement professionnel, il a répondu que le lieu privilégié de formation devait être désormais l'entreprise.

Il a rappelé à Mme Marie-Claude Beaudou que les mesures d'exonération seraient prises en charge par l'État et ne déséquilibreraient pas les régimes de sécurité sociale.

Le secrétaire d'État a remercié M. Louis Souvet qui lui avait fait part des résultats positifs obtenus en Franche-Comté par une mesure visant à permettre aux entreprises d'effectuer elles-mêmes leur déduction de charges sociales.

S'agissant des allègements de charges dans les zones sinistrées, il a indiqué à Mme Marie-Claude Beaudou qu'ils seraient nécessairement octroyés en contrepartie de créations d'emplois.

Il a assuré à MM. Louis Boyer et Henri Collard que ces mesures devraient s'appuyer sur des critères aussi objectifs que possible et tenir compte des évolutions intervenues dans la situation économique des régions.

M. Jean Arthuis a ensuite évoqué les projets de réforme de l'Agence nationale pour l'emploi. Il a souhaité qu'une impulsion nouvelle soit donnée en matière de prospection et de placement avec la participation des partenaires sociaux et des élus au niveau local.

Répondant aux remarques de MM. André Bohl et José Balarello, il s'est déclaré favorable au renforcement des relations entre l'A.N.P.E. et les élus que l'ensemble des membres de la commission ont trouvé insuffisantes voire inexistantes.

M. Jean Madelain ayant déploré la mauvaise image de marque dont souffre parfois l'A.N.P.E., le secrétaire d'État a estimé qu'une plus grande efficacité pouvait être atteinte en développant des services qui soient à l'écoute des besoins des entreprises.

M. Paul Souffrin a jugé souhaitable d'accroître les effectifs de l'A.N.P.E. alors que M. Charles Bonifay a insisté sur la nécessité de renforcer les aptitudes des personnels.

M. Jean Arthuis s'est prononcé en faveur d'une meilleure utilisation des effectifs existants.

Enfin, il a pris acte de la suggestion du président Jean-Pierre Fourcade qui, citant l'exemple britannique, a évoqué la possibilité de regrouper les services de l'A.N.P.E. et ceux des A.S.S.E.D.I.C.

M. Jean Arthuis a également répondu à M. Bernard Lemarié qui l'interrogeait sur la lutte contre le travail clandestin, que des pénalités trop sévères étaient en ce domaine peut-être inadaptées.

Le secrétaire d'État a ensuite abordé les propositions gouvernementales en matière de seuils fiscaux et sociaux. Rappelant les charges parfois très lourdes qui grèvent les entreprises passant de 9 à 10 salariés, il a expliqué que le Gouvernement entendait, dans un premier temps, geler pour trois ans les effets du franchissement du seuil. Il a également jugé souhaitable de limiter la part des heures de délégation des représentants du personnel à 0,6 % du nombre total d'heures travaillées dans l'entreprise, alors qu'elles représentent de 1 % à 1,5 % en moyenne actuellement.

Il a par ailleurs évoqué la possibilité d'élaborer un statut simplifié pour les petites et moyennes entreprises.

M. José Balarello a mis en garde le secrétaire d'État sur les risques qu'entraînait pour les organismes d'habitations à loyer modéré, en situation difficile, une perte de ressources au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction.

A M. Gérard Roujas qui estimait que la réduction éventuelle des heures de délégation constituait une régression, M. Jean Arthuis a répondu qu'il fallait dédramatiser les relations sociales en libérant les petites entreprises de contraintes dont l'effet psychologique est désastreux pour l'emploi.

Il a approuvé M. Henri Collard qui insistait sur l'effort à entreprendre en direction des petites entreprises artisanales.

Il s'est interrogé sur les effets que pourrait avoir un doublement à 20 et 100 salariés, des seuils existants que lui suggérait le président Jean-Pierre Fourcade.

M. Arthur Moulin ayant lancé l'idée de permettre aux entreprises d'embaucher pendant un an sans contrainte nouvelle au niveau des charges sociales et du licenciement, il a estimé que la législation actuelle permettait déjà aux employeurs de licencier leurs salariés sans autorisation pendant la première année qui suit l'embauche.

La commission a ensuite entendu M. Adrien Zeller, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la sécurité sociale.

Après avoir précisé les grandes masses financières mises en jeu par la sécurité sociale, il a fait état des comptes prévisionnels pour 1986 qui devraient accuser un déficit de 9,3 milliards de francs, dû aux branches maladie (- 2,2 milliards de francs) et surtout vieillesse (- 14,2 milliards de francs), les branches accident du travail et prestations familiales étant respectivement excédentaires de 2,3 et 4,7 milliards de francs.

M. Adrien Zeller s'est montré très préoccupé par le déficit structurel de l'assurance vieillesse. Il a rappelé qu'entre 1981 et 1985, celle-ci avait dû prendre en charge 1 100 000 nouveaux retraités alors que dans le même temps, l'emploi s'était réduit de 647 000 actifs. Il a en outre manifesté sa volonté de redonner sa crédibilité à la commission des comptes de la sécurité sociale qui se réunira au mois de juillet prochain.

Il a pris acte des observations de M. Louis Boyer, représentant le Sénat à la commission des comptes, afin d'améliorer son fonctionnement.

A M. Charles Bonifay qui l'incitait à entreprendre une étude d'ensemble sur le financement de la sécurité sociale, M. Adrien Zeller a répondu qu'il était avant tout souhaitable de connaître avec précision l'état financier des régimes sociaux.

M. Olivier Roux l'ayant interrogé sur les comptes définitifs pour 1985, il a fait état d'un excédent de 5,4 milliards de francs.

MM. Paul Souffrin et Roger Husson lui ayant demandé de préciser ses intentions à l'égard du régime local d'Alsace-Moselle, M. Adrien Zeller a écarté l'éventualité d'une participation financière des employeurs au régime et d'un nouveau dé plafonnement des cotisations d'assurance maladie.

Il a en outre indiqué à M. Paul Souffrin que les entreprises amélioreraient leurs délais de paiement des cotisations au régime général.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a ensuite procédé à l'audition de M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi.

Après avoir regretté l'immobilisme des partenaires sociaux en matière de négociation collective depuis décembre 1984, le ministre a rappelé la volonté du Gouvernement de favoriser l'environnement des entreprises, et réaffirmé d'une part que le rôle dévolu au dialogue social devait être étendu, approfondi et de qualité, et d'autre part que le Gouvernement avait l'intention d'appliquer clairement et rapidement le programme sur lequel la majorité a été élue. La prochaine réforme des statistiques sur l'emploi et le chômage, menée sur la base des conclusions qui seront rendues dans deux mois, exprimera cette articulation entre la volonté politique du Gouvernement et la concertation avec les partenaires sociaux.

En ce qui concerne l'aménagement du temps de travail, le ministre a rendu hommage au travail effectué par la commission, et particulièrement à la proposition de loi déposée par MM. Jean-Pierre Fourcade et Louis Boyer, qui servira de « référence constante » aux projets gouvernementaux. Ceux-ci suivront rigoureusement trois principes :

- une consultation approfondie des partenaires sociaux qui, par ailleurs, négocieront entre eux, le Gouvernement tirant, le cas échéant, les conséquences de leur échec éventuel ;
- la suppression du lien obligatoire entre la modulation des horaires de travail et la réduction du temps de travail ;
- la pluralité des niveaux de négociation (de la branche jusqu'à l'entreprise).

S'agissant de l'autorisation administrative de licenciement, M. Philippe Séguin a d'abord rappelé l'historique de cette procédure qui, dans le cadre de la loi du 3 janvier 1975, visait non pas tant à la protection des salariés qu'à celle des intérêts de l'U.N.E.D.I.C. Il a affirmé qu'en l'état actuel, le contrôle de l'origine économique du licenciement ne se justifie plus. La protection des salariés d'une part et l'élaboration du plan social par l'entreprise d'autre part, peuvent être assurée par des procédures négociées qui briseront l'inhibition à l'embauche, incontestable même si elle est difficilement chiffrable, que cause le dispositif actuel. Dans cette optique, le ministre a annoncé que serait déposé prochainement un projet de loi supprimant l'autorisation administrative de licenciement à compter d'une date future, ainsi que



le contrôle économique du licenciement. Puis, après avoir invité les partenaires sociaux à engager de nouvelles négociations sur la base des accords de 1969 et 1974, le Gouvernement déposera un second projet de loi qui reprendra leur accord éventuel, ou suppléera leur carence, afin de protéger les salariés de tout abus et d'inciter à l'élaboration du plan social.

Le ministre a ensuite répondu aux questions des commissaires.

A M. Jean Chérioux qui s'inquiétait des projets du Gouvernement en matière de participation des salariés dans l'entreprise, le ministre a répondu qu'une réflexion en profondeur allait être menée à ce sujet, dans le souci de l'associer, et non de concurrencer la politique salariale. M. Philippe Séguin a indiqué qu'il envisageait d'offrir aux assemblées générales des sociétés la faculté d'ouvrir leur conseil d'administration et leur conseil de surveillance aux représentants des salariés, de simplifier les textes de 1959 et de 1967 sur la participation, et de profiter de l'occasion qu'ouvre la perspective de privatisation pour élargir les formes d'actionnariat.

M. Gérard Roujas s'étant déclaré convaincu que l'autorisation administrative de licenciement était un système efficace pour protéger les maillons les plus faibles de l'entreprise, le ministre a réaffirmé qu'il ne serait pas porté atteinte aux droits fondamentaux des salariés. Le Gouvernement souhaite instaurer un climat de confiance dans les milieux économiques et notamment chez tous ceux qui participent à la vie de l'entreprise.

Puis, questionné par M. Paul Souffrin sur les atteintes parfois graves au code du travail qui peuvent avoir lieu même dans certaines grandes entreprises comme la S.O.L.L.A.C., le ministre a souligné que, si l'autorisation administrative de licenciement était accordée dans plus de 90 % des cas, les délais de procédure et les effets psychologiques néfastes causés par ce système conduisaient trop souvent les employeurs à tenter de s'y soustraire par la voie du règlement judiciaire.

Enfin, M. Philippe Séguin a informé la commission que, sous réserve de l'accord du Premier ministre, les textes sur la réforme hospitalière seraient déposés prochainement et en premier lieu sur le bureau du Sénat.

La commission des affaires sociales s'est en outre réunie le mercredi 14 mai 1986, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, afin d'entendre les premières conclusions auxquelles était parvenu M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis officieux.

Dans son exposé général, M. Jean Chérioux a détaillé les principales dispositions à caractère social qu'entend prendre le Gouvernement sur la base du projet de loi d'habilitation, dispositions qui concernent les domaines de l'emploi, du droit du travail et de la participation.

En ce qui concerne l'emploi, sont en particulier prévues des mesures destinées à favoriser l'embauche, la formation et l'insertion dans des emplois stables des jeunes demandeurs d'emploi, une réforme de l'ANPE dans une double optique d'efficacité et de décentralisation, et des aides à l'emploi dans certaines zones particulièrement touchées par le chômage.

Dans le domaine du droit du travail, il s'agit pour le Gouvernement de faciliter pour les entreprises le recours à des formules de contrats de travail à temps différencié qui répondent bien à leurs besoins tout en protégeant le statut social des salariés classés sous ce type de contrats dans l'entreprise. C'est ainsi que sera révisé le droit des contrats de travail à durée déterminée, à temps partiel et temporaire. Par ailleurs, le cadre plus général de l'aménagement du temps de travail sera également abordé dans les ordonnances, à partir notamment des travaux effectués par la commission sur ce thème.

Enfin, le projet de loi d'habilitation prévoit que sera encouragé le développement de la participation des salariés dans l'entreprise, sous des aspects variés tels que l'intéressement, l'actionnariat, voire la participation à l'exercice de la responsabilité.

A la suite d'une intervention de M. Roger Lise, le rapporteur a reconnu qu'une mention spéciale relative aux DOM-TOM, concernés par ce projet autant que la métropole, était justifiée.

Aux suggestions de M. José Balarello sur le délai d'exonération des charges sociales, l'extension de ce type de mesures aux collectivités publiques et la responsabilité personnelle des futurs administrateurs salariés, M. Jean Chérioux a répondu que l'objectif du Gouvernement était bien de créer des emplois productifs et qu'en tout état de cause, il devrait disposer de certaines marges de manœuvre pour réaliser celui-ci.

M. Hector Viron s'est déclaré totalement opposé à ce projet de loi en ce qui concerne tant son fond, qui lui paraît aller à l'encontre même des buts recherchés, que sa forme, qu'il considère comme un dessaisissement des prérogatives parlementaires au profit du Gouvernement.

M. Charles Bonifay, après avoir rendu hommage à la concision et à la clarté du travail présenté par M. Jean Chérioux, a cependant regretté la procédure d'habilitation avant d'exposer ses réflexions sur les exonérations de charges sociales, la réforme de l'ANPE, la participation, les modifications du droit du travail et le rôle reconnu aux entreprises agricoles.

M. Paul Souffrin, à partir d'exemples, a contesté que certaines mesures prévues, telles la réforme de l'ANPE et la place dévolue aux accords d'entreprise, puissent aller dans le sens d'une amélioration de la situation de l'emploi.

Mme Marie-Claude Beaudeau a rappelé son opposition profonde à ce projet qui forme un ensemble contraire à ce que le groupe communiste a toujours préconisé, avant que la commission n'approuve sa proposition d'entendre la direction de l'ANPE lorsque la réforme de cette agence sera entreprise.

M. Louis Souvet, après avoir jugé que l'adaptation permanente du Code du travail aux conditions économiques du moment était un phénomène normal, s'est inquiété des critères et références pris en compte pour déterminer les zones où l'emploi est particulièrement menacé, prévues dans l'article 5 du projet de loi.

A sa question sur le rapprochement de l'ANPE et des régions, M. Jean Chérioux a répondu que, conformément au vœu du président de la commission, il fallait faire coïncider au mieux les découpages administratifs, afin de ne pas en multiplier le nombre.

M. Arthur Moulin a exposé à la commission un système transitoire de dispositions destinées à favoriser immédiatement l'embauche.

M. Jean Béranger s'est montré circonspect sur quelques dispositions du projet de loi, notamment les dénationalisations, et a regretté le recours aux ordonnances, mais a rappelé qu'il souscrivait, à quelques réserves près, à des mesures telles que la réforme de l'ANPE ou la participation.

M. Gérard Roujas a dénoncé le projet qu'il considère comme antisocial, ainsi que le recours aux ordonnances.

A M. Jean-Paul Bataille qui souhaitait que des mesures incitatives à l'embauche, soient étendues aux collectivités locales, M. Jean Chérioux a répondu que les mesures prévues étaient destinées par essence aux entreprises productives.

La commission a ensuite repoussé une demande de M. Hector Viron tendant à organiser l'audition préalable des partenaires sociaux.

Lors d'une nouvelle réunion tenue mardi 20 mai 1986 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à la désignation officielle de M. Jean Chérioux comme rapporteur pour avis du projet de loi n° 7 (AN) autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social et a adopté les termes de son rapport, qui confirmaient ses premières conclusions.

## INTRODUCTION

Par le présent projet de loi, le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, sollicite du Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance, d'ici au 31 décembre 1986, diverses mesures d'ordre économique et social qui relèvent normalement du domaine de la loi.

Entre 1959 et 1981, quinze lois d'habilitation donnant lieu à 91 ordonnances ont été votées par le Parlement, dont deux seulement ont entraîné un transfert de compétence générale dans le domaine social : l'une en 1960 avait 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, avait permis au gouvernement de bénéficier d'une large délégation en matière économique et sociale et aboutissait à la mise en oeuvre de 36 ordonnances en des matières aussi importantes que la participation des salariés aux fruits de l'expansion ou l'adoption des structures des régimes et institutions de sécurité sociale.

Entre 1981 et 1985, le Gouvernement a sollicité à cinq reprises une habilitation législative qui a permis la rédaction de 40 ordonnances, dont les plus importantes ont été prises en 1982 dans le domaine social ; on peut citer notamment l'ordonnance du 16 juin 1982 relative à la durée du travail et aux congés payés, les ordonnances du 30 janvier 1982 relatives aux contrats de solidarité des collectivités locales et à la durée et à l'aménagement du temps de travail en agriculture, l'ordonnance du 5 juin 1982 modifiant les dispositions du code du travail relatives aux contrats de travail à durée déterminée et au travail temporaire, les ordonnances du 26 mai 1982 relatives à l'abaissement de l'âge de la retraite, au travail à temps partiel, aux mesures destinées à assurer aux jeunes de 16 à 18 ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion professionnelle, ainsi que celle portant création de chèques-vacances, enfin l'ordonnance du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumuls entre pensions de retraites et revenus d'activité.

Si le nouveau gouvernement, issu des élections du 16 mars 1986, a décidé de recourir à cette procédure exceptionnelle, c'est que la situation économique du pays exige des mesures immédiates pour retrouver un taux de croissance comparable à celui de nos partenaires, alors que

depuis quatre ans, il lui est inférieur. Mais en outre, et dans le cadre d'une économie assainie, il importe que le pays se mobilise tout entier autour d'un combat sans la réussite duquel il n'est ni solidarité, ni acquis sociaux qui vailent, à savoir celui de l'emploi. Car la plus grande des injustices, notamment pour les jeunes, est l'exclusion du monde du travail. Or, sur ce point la doctrine du gouvernement est claire et elle tient en trois propositions : pas d'emplois nouveaux sans amélioration sensible de la compétitivité des entreprises et c'est le sens des dispositions du présent projet de loi au regard des dispositions portant allègement des charges des entreprises et la privatisation, pas d'emplois nouveaux sans diminution des contraintes d'organisation des entreprises et c'est le sens des dispositions relatives à l'adaptation du droit du travail, pas d'emplois nouveaux, enfin, sans manifestation de la solidarité entre le personnel salarié et le destin de l'entreprise et c'est le sens des dispositions sur la participation.

Les aspects purement sociaux du projet de loi, que la Commission des Affaires sociales a plus spécialement examinés et qui sont étudiés dans les articles 2, 3 et 5 sont donc étroitement solidaires du dispositif économique du projet de loi ; en outre les mesures trouveront leur traduction financière dans le projet de loi de finances rectificative pour 1986 ; par ailleurs, des négociations avec les partenaires sociaux seront menées par le gouvernement avant la mise en forme des ordonnances ; enfin des projets de loi spécifiques, tels ceux portant sur l'allègement des contraintes législatives du droit du travail en matière d'autorisation préalable de licenciement ou de seuils sociaux seront prochainement examinés par le Parlement.

C'est dire si les dispositions sociales incluses dans le présent projet de loi doivent être appréciées dans le cadre d'une vue globale de la politique économique et sociale du gouvernement qui est marquée par le souci de rendre à la France le sens de la responsabilité, de la liberté, de la négociation et de la participation.

Les mesures à caractère social que le Gouvernement se propose de prendre par ordonnances dans le cadre du projet de loi d'habilitation seront d'importance diverse et variable. On peut toutefois les articuler autour de trois domaines principaux qui sont ceux de l'emploi, du droit du travail et de la participation, et qui feront l'objet d'une analyse spécifique dans le cadre du présent rapport.

## 1. — L'EMPLOI

Les mesures en faveur de l'emploi sont au cœur du projet de loi. Les dispositions concernent principalement l'emploi des jeunes (**art. 2, alinéa 1**), l'amélioration du placement des demandeurs d'emploi (**art. 2, alinéa 2**) et les allègements de charges dans les zones où la situation de l'emploi est particulièrement grave (**art. 2, alinéa 5**).

Avant d'examiner chacune de ces dispositions, il convient de rappeler quelle a été l'évolution du marché de l'emploi en France depuis 1981 et quelle est à l'heure actuelle la situation du marché du travail.

### A. L'échec des mesures de traitement social du chômage.

Ces mesures ont relevé pour l'essentiel de quatre objectifs :

- créer des emplois dans le secteur public ;
- partager l'emploi par la réduction du temps de travail ;
- améliorer les statistiques par un traitement social du chômage ;
- s'efforcer de poursuivre la formation professionnelle.

#### a) *la création d'emplois publics*

Dans la première phase de la gestion socialiste (1981-1982), une politique de relance est mise en oeuvre qui porte le déficit budgétaire de 30 à 81 milliards de francs en 1981 et à 99 milliards en 1982. Il est procédé pendant cette période à la création de 210 000 emplois publics, de 20 000 emplois dans les entreprises nationales (Charbonnages, S.N.C.F., R.A.T.P., et Air-france notamment), et de 15 000 emplois d'initiative locale, soit au total 245 000 emplois dont le poids financier continuera à peser pendant des années sur les budgets de l'État, des entreprises publiques et des collectivités locales.

### **b) *La réduction du temps de travail***

L'ordonnance du 16 janvier 1982 a posé le principe de la réduction de la durée hebdomadaire du travail à 39 heures avec compensation intégrale du salaire. Selon le Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, 0,5 % des effectifs salariés ont été concernés par ce dispositif qui aurait donc créé ou évité le licenciement de 70 000 emplois. On verra plus loin la charge réelle que fait peser cette mesure sur l'économie française, mais elle a été au minimum de l'ordre de 6,6 milliards de francs pour les comptes publics et de 11,5 milliards pour les entreprises, pour la seule période 1982-1983.

### **c) *Le traitement social du chômage***

Sous ce terme peuvent être classées l'ensemble des mesures visant à alléger artificiellement le marché du travail, principalement par les cessations anticipées d'activité.

L'ordonnance du 16 janvier 1982 a ainsi créé divers dispositifs :

— celui des **contrats de solidarité préretraite démission** qui a concerné environ 209 000 salariés de plus de 55 ans et de moins de 60 ans et dont le coût a été de 158 millions de francs en 1982, 2,9 milliards en 1983 et 4,5 milliards en 1984, soit au total 7,5 milliards de francs sur 3 ans ;

— celui des **conventions d'allocation spéciale du Fonds National pour l'Emploi**, dont le montant a été de 3,9 milliards en 1983 et de 4 milliards de francs en 1984, soit au total une dépense de 7,9 milliards de francs. Cette allocation peut être versée à des salariés licenciés pour raisons économiques et âgés d'au moins 55 ans.

A ces différentes mesures, il convient d'ajouter celles portant sur les contrats emploi-formation (coût : 775 millions de francs en 1985) sur les congés de conversion de branche (coût : 262,5 millions de francs en 1985), sur les aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (coût : 1,1 milliard de francs en 1985), et en faveur des jeunes (notamment formation en alternance, et création de travaux d'utilité collective dont le coût estimé pour 1985 est de 1,4 milliard de francs).

Depuis 1982, le traitement social du chômage a donc ainsi coûté près de 19 milliards de francs à la collectivité nationale.



#### **d) La politique de formation professionnelle**

La politique de formation professionnelle qui concernait en 1980 1 022 000 stagiaires, dont 595 000 stagiaires formés, a été maintenue jusqu'en 1982 où l'on a compté 1 172 000 stagiaires ; elle régresse depuis puisque 855 000 stagiaires seulement ont été enregistrés en 1984. En outre, depuis 1983, et à la suite d'un transfert des compétences en matière de formation vers les régions, on assiste à un désengagement financier de l'État qui limite ses interventions aux jeunes et aux chômeurs. Dans le même temps, la contribution des entreprises aux programmes résultant d'accords paritaires augmente fortement, passant de 1,97 % en 1982 à 2,15 % en 1984 — ce qui représente une participation des entreprises de 19,7 milliards de francs — tandis que l'effort financier de l'État stagne à hauteur de 10,5 milliards de francs.

#### **B. L'évolution du marché de l'emploi**

Pour apprécier les effets de ces mesures en termes d'emploi et de chômage, on dispose en France de différents indicateurs : la population active (23 594 000 personnes en 1984), les actifs occupés (21 090 000 personnes, dont 17 756 999 salariés et 3 334 000 non salariés en 1984), les salariés occupés dans les secteurs marchands non agricoles (13 536 600 au 31 mars 1985), les chômeurs au sens du Bureau International du Travail (2 429 000 au 31 mars 1985), les demandeurs d'emploi en fin de mois auprès de l'Agence Nationale pour l'Emploi (2 436 300 en données brutes au 31 décembre 1985).

L'analyse n'est toutefois pas complète puisque le Bureau International du Travail, dans une note du 11 juin 1985 adressée au Ministre du Travail et portant sur les statistiques du chômage en France et leur relation avec la définition internationale du chômage, se demandait « s'il ne serait pas plus approprié de classer les stagiaires TUC, et peut-être aussi les personnes en formation-conversion de l'industrie sidérurgique dispensées ou non d'un travail salarié, dans la sous-catégorie dite « sous-emploi visible » telle que l'utilisation en a été recommandée par le BIT dans la « résolution concernant les statistiques de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi » (BIT, Genève, 18-29 octobre 1982).

C'est dire si l'interprétation de l'évolution des indicateurs de l'emploi et du chômage en France depuis 1981 est délicate. Cependant, et malgré ces réserves méthodologiques, on peut affirmer que, sur la base des indicateurs officiels, en France et depuis 1981, le marché du

travail n'a cessé de se dégrader sous l'angle tant de la diminution du nombre d'emplois, de la progression du nombre des chômeurs, que des caractéristiques du chômage ; on peut affirmer en outre que les statistiques de l'emploi en France restent d'autant plus préoccupantes qu'elles ont été obérées par les mesures de traitement social du chômage qui ont dissimulé en partie l'ampleur du phénomène.

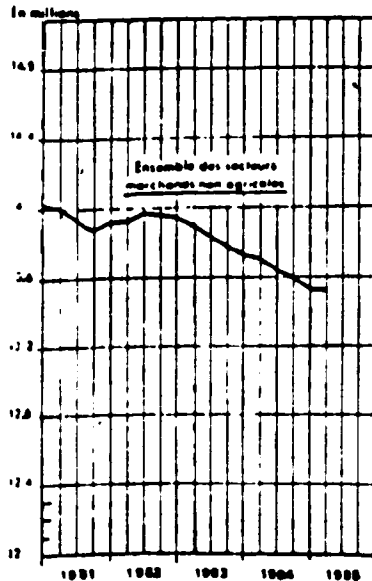
a) *La diminution du nombre d'emplois effectifs*

La mesure la plus sûre de l'évolution de l'emploi en France est celle de l'emploi salarié, qui fait l'objet de plusieurs séries chronologiques établies par l'Insee à partir des résultats de l'enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main d'oeuvre réalisée par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Les niveaux de ces effectifs sont mis à jour annuellement compte tenu des résultats Unedic au 31 décembre et plus globalement, calés sur ceux du recensement de la population, et notamment, pour l'heure, sur celui de 1982. Or, l'ensemble de ces séries, à l'exception du tertiaire marchand, font apparaître une baisse continue des effectifs salariés depuis 1982.

**Graphique I**

Evolution de l'emploi salarié pour l'ensemble des secteurs marchands non agricoles depuis 1981

Source : INSEE



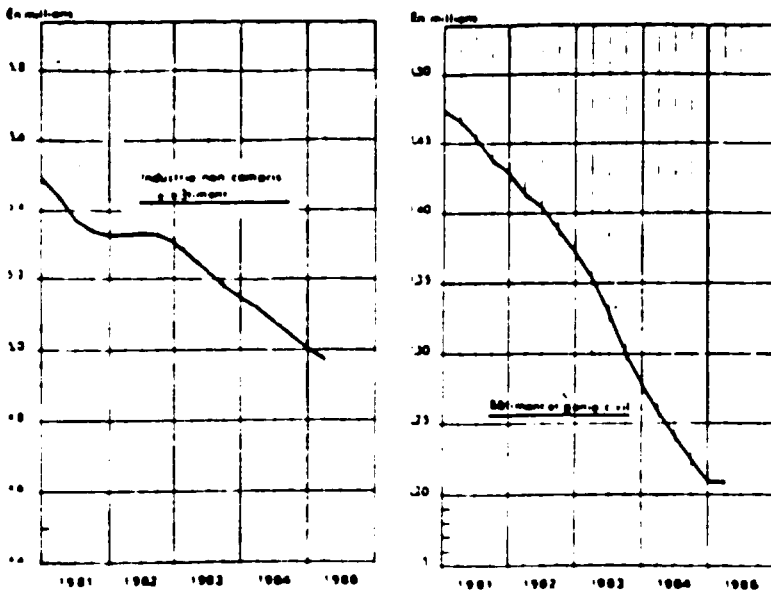
Du 31 mars 1981 au 31 mars 1985, l'emploi salarié de l'ensemble des secteurs marchands non-agricoles est ainsi passé de 13 843 800 à 13 532 600 en données corrigées des variations saisonnières, soit une baisse de 311 200 emplois salariés (- 2,2 %).

Si l'évolution a été plus favorable pour le secteur des services qui a continué de créer des emplois durant cette période (6 976 900 au 31 mars 1981, 7 351 400 au 31 mars 1985, soit une création de 374 500 emplois), par contre l'industrie et surtout le bâtiment ont été particulièrement touchés, l'industrie perdant entre le 31 mars 1981 et le 31 mars 1985, 410 600 emplois (de 5 382 000 à 4 971 400 emplois soit une diminution de 7,6 % des effectifs), le bâtiment et le génie civil pour leur part perdant sur la même période 275 100 emplois (de 1 484 900 à 1 209 800 emplois, soit une chute de 18,5 %).

**Graphiques 2 et 3**

Evolution de l'emploi salarié dans l'industrie et le bâtiment

Source : INSEE



Depuis 1982, l'ensemble des secteurs marchands non-agricoles ont ainsi perdu en moyenne annuelle au moins 1 % de leurs effectifs (1,3 % en 1984).

Pour ce qui est de l'emploi total, celui-ci fait l'objet d'une estimation par l'INSEE. L'évaluation, en particulier par secteur d'établissements, est fondée sur les résultats des recensements de la population

ainsi que sur l'utilisation d'indicateurs divers : statistiques annuelles de l'UNEDIC, enquêtes trimestrielles du Ministère du travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main d'oeuvre (ACEMO), statistiques des grandes entreprises nationales, renseignements fournis par l'enquête emploi de l'INSEE, effectifs des agents de l'État et des collectivités locales, statistiques des caisses de retraite des non salariés. En 1985, comme après chaque recensement, l'INSEE a procédé à une révision des séries d'emploi salarié et non salarié en tenant compte des résultats du sondage au 1/4, et afin d'homogénéiser les évolutions intercensitaires, les séries d'emploi ont été reconstituées à partir de 1968.

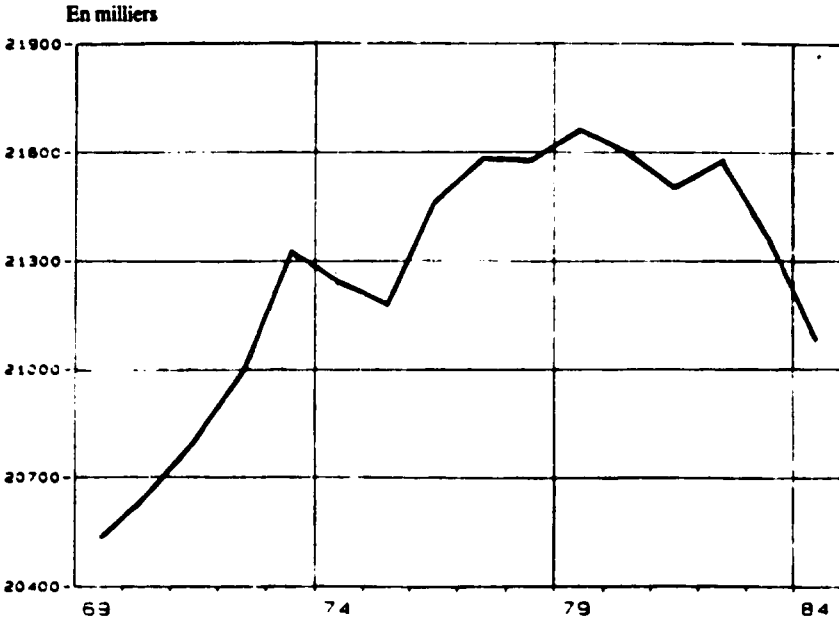
Le tableau ci-dessous fournit l'évolution de l'emploi total en France de 1969 à 1984 ainsi que le niveau de ses principales composantes.

**Tableau n° 1**  
L'emploi total en France de 1969 à 1984

L'emploi total de 1969 à 1984  
Niveau de ses principales composantes

	31.12.69	31.12.70	31.12.71	31.12.72	31.12.73	31.12.74	31.12.75	31.12.76
— Salariés .....	16 075,7	16 341,1	16 640,4	16 979,9	17 387,1	17 403,5	17 420,6	17 748,3
• Secteurs marchands (non agricoles (CVS) .....	12 512,1	12 705,1	12 878,4	12 283,1	13 666,0	13 672,8	13 610,5	13 885,6
• Agriculture .....	581,0	547,3	515,7	498,9	460,6	436,5	412,1	384,7
• Tertiaires non marchand ..	2 982,6	3 088,7	3 144,3	3 206,9	3 260,5	3 294,2	3 398,0	4 478,0
— Non salariés .....	4 458,9	4 314,9	4 164,5	4 021,6	3 945,1	3 842,3	3 763,0	3 716,6
— Emploi total .....	20 514,6	20 656,0	20 804,9	21 001,5	21 332,2	21 245,8	21 183,6	21 464,9
	31.12.77	31.12.78	31.12.79	31.12.80	31.12.81	31.12.82	31.12.83	31.12.84
— Salariés .....	17 909,2	17 932,8	18 051,3	18 029,9	17 975,5	18 117,7	17 968,7	17 748,4
• Secteurs marchands (non agricoles (CVS) .....	14 014,3	13 995,1	14 075,9	14 023,9	13 914,8	13 954,0	13 746,3	13 498,4
• Agriculture .....	359,8	343,8	332,4	316,6	301,8	297,1	288,4	280,0
• Tertiaires non marchand ..	3 535,1	3 593,9	3 643,0	3 689,4	3 758,9	3 866,6	3 934,0	3 970,0
— Non salariés .....	3 677,3	3 647,8	3 614,1	3 575,2	3 532,8	3 464,9	3 398,4	3 334,0
— Emploi total .....	21 586,5	21 580,6	21 665,4	21 605,1	21 508,3	21 582,6	21 367,1	21 082,4

Graphique n° 4  
Evolution de l'emploi total en France entre 1969 et 1984



Source : INSEE

Il ressort de ce tableau et du graphique correspondant que de 1969 à 1981 l'emploi total a fortement progressé d'environ 1 million d'emplois, passant de 20 534 600 à 21 508 300 emplois, alors que depuis 1981 — et pour la première fois depuis 1945 — il a régressé de plus de 500 000 emplois. Sur la base des pertes d'emplois dans les secteurs marchands non agricoles pour 1985 telles qu'elles sont à l'heure actuelle estimées par l'INSEE (0,9 % des effectifs salariés soit une perte de 135 000 emplois environ), la France aurait ainsi perdu un peu plus de 600 000 emplois depuis 1981.

On peut ajouter, à titre de comparaison, qu'en 1985, l'Allemagne fédérale aura créé 220 000 emplois salariés supplémentaires.

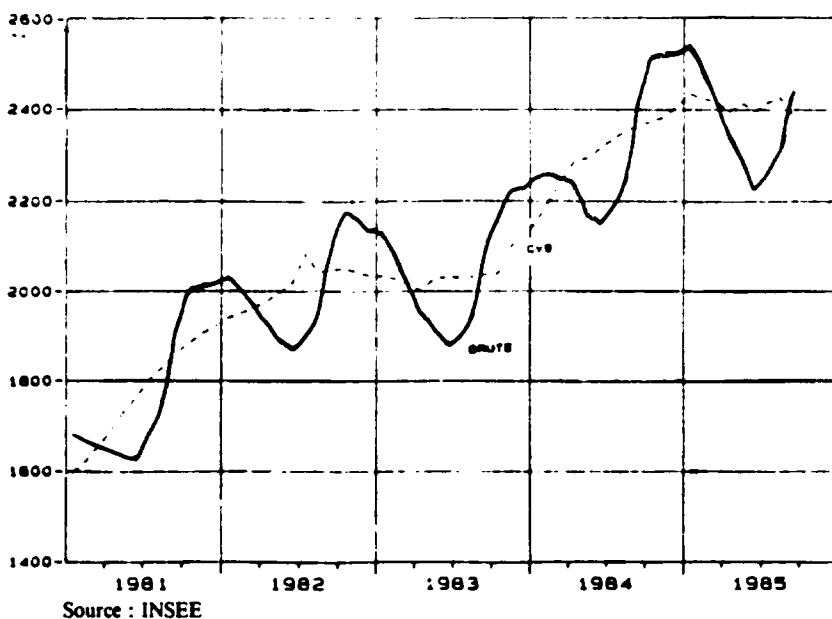
#### b) La progression du chômage

Cette dégradation du marché de l'emploi a eu pour corollaire, sur cette même période, une augmentation du nombre des chômeurs, mais le rapprochement des deux courbes permet aussi de constater que, paradoxalement, au moment même où s'accéléraient à partir de 1983 les pertes d'emplois dans l'industrie, les chiffres des demandes d'emploi en fin de mois déposées à l'ANPE avaient tendance à se stabiliser.

Comme l'explication ne peut venir de la démographie puisque chaque année 600 000 jeunes se présentent sur le marché du travail, force est de constater que la signification de l'indicateur du chômage a été faussée par un ensemble de mesures tendant à limiter le nombre de chômeurs potentiels inscrits à l'ANPE avec en particulier, à partir de septembre 1982, le refus d'inscription des jeunes avant leur passage devant un organisme de formation, la radiation des listes de certains chômeurs de longue durée, et la limitation des bénéficiaires de l'UNEDIC, laquelle a découragé certaines inscriptions à l'ANPE. Par ailleurs, un phénomène identique se remarque à partir du 1<sup>er</sup> trimestre 1985 avec l'apparition dans les statistiques de l'effet des premiers travaux d'utilité collective (TUC), qui ont pour objet d'occuper à mi-temps les jeunes chômeurs tout en les excluant des statistiques du chômage ; les TUC étaient au nombre de 189 000 au 31 décembre 1985. Malgré ces mesures destinées à masquer l'ampleur du chômage réel, le chômage n'a cessé de s'aggraver depuis 1981 (juin 1981 : 1 764 900 chômeurs, mars 1986 : 2 388 500 en données corrigées des variations saisonnières, soit une progression de 35,3 % et de 623 600 chômeurs).

Graphique 5

Evolution des demandes d'emploi fin de mois de 1981 à 1985 (en milliers)



Le graphique ci-dessus relatif à l'évolution mensuelle du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois à l'ANPE permet parfaitement de situer les deux périodes d'intervention des mesures extérieures au marché du travail : d'une part celle de 1982-1983 avec la modification

des règles d'inscription à l'ANPE et de bénéfice de l'indemnisation du chômage auprès de l'UNEDIC, et d'autre part, celle de 1985 avec essentiellement l'effet des TUC qui sont presque au nombre de 200 000 et qui, faut-il le rappeler, devraient être classés, d'après la recommandation du BIT du 11 juin 1985, non pas dans la catégorie des emplois permanents, mais dans celle de sous-emploi visible.

Il ne faut pas oublier d'ajouter en outre à ces mesures récentes celles mises en oeuvre depuis 1982 et qui continuent à agir sur les statistiques, à savoir les congés de formation estimés à 10 000, les préretraites FNE et garanties de ressources estimées à 78 000 ainsi que les redoublements scolaires estimés par certains à 100 000. C'est ainsi que l'indicateur ARIES, qui, depuis la note du BIT mentionnée plus haut, décompose les données du chômage en chômage et sous-emploi, fournissait au 31 décembre 1985 un chiffre de 2 726 800 chômeurs et de 313 200 sous-employés, soit un total de 3 040 000 demandeurs d'emplois et, au 1<sup>er</sup> avril 1986, un chiffre de 3 117 700 demandeurs d'emplois à plein temps se décomposant en 2 793 200 chômeurs stricto sensu et 324 500 sous-employés.

On sait que le Premier Ministre a demandé le 16 avril 1986 au Directeur général de l'INSEE et au Directeur du Bureau International du Travail de lui proposer d'ici deux mois un nouvel indicateur du chômage, dont la méthodologie et l'interprétation seront incontestées.

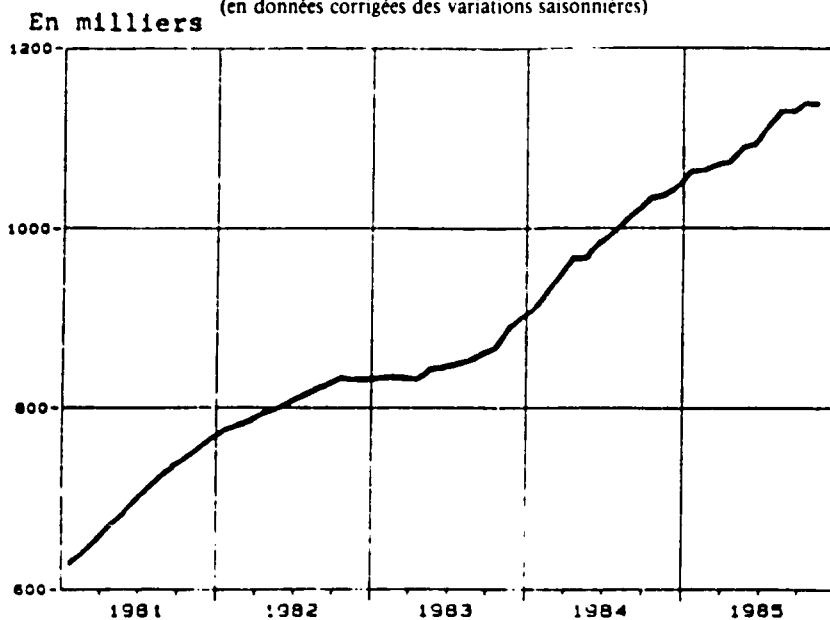
Il est donc tout à fait inexact, dans la mesure où l'emploi continue de régresser, de parler d'une réduction du chômage en France à l'heure actuelle, tout au plus peut-on parler d'un tassement du chômage à un haut niveau (+ 10,5 % de la population active, contre 7,5 % en moyenne pour les principaux pays de l'OCDE). D'ailleurs, l'analyse de la catégorie des demandeurs d'emplois de 25 à 49 ans, qui ne bénéficie donc ni de l'effet TUC, ni des cessations anticipées d'activité, montre que malheureusement le chômage a continué à progresser en France en 1985.

**Tableau n° 2**  
Evolution des demandes d'emploi en fin de mois  
(hommes et femmes de 25 à 49 ans) en 1985  
Source : INSEE

	1984					
	SEPT.	OCTOBRE	NOVEMBRE	DÉCEMBRE		
	541 860	557 729	568 035	579 987		
	445 464	458 519	462 750	463 072		
	987 324	1 016 248	1 030 785	1 043 059		
1985	JANVIER	FÉVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN
Hommes .....	635 457	625 889	618 532	599 449	587 465	565 601
Femmes .....	512 448	507 038	618 532	599 449	587 465	565 601
Total .....	1 147 905	1 132 927	1 124 131	1 100 117	1 086 436	1 057 565
	JUILLET	AOUT	SEPT.	OCTOBRE	NOVEMBRE	DÉCEMBRE
Hommes .....	563 43	567 727	574 542	589 356	598 756	604 257
Femmes .....	494 67	502 268	518 166	530 348	530 732	519 961
Total .....	1 058,10	1 069 995	1 092 708	1 119 704	1 129 488	1 124 218

**Graphique n° 6**

Evolution des demandes d'emploi en fin de mois de 25-49 ans  
(en données corrigées des variations saisonnières)



Source : INSEE



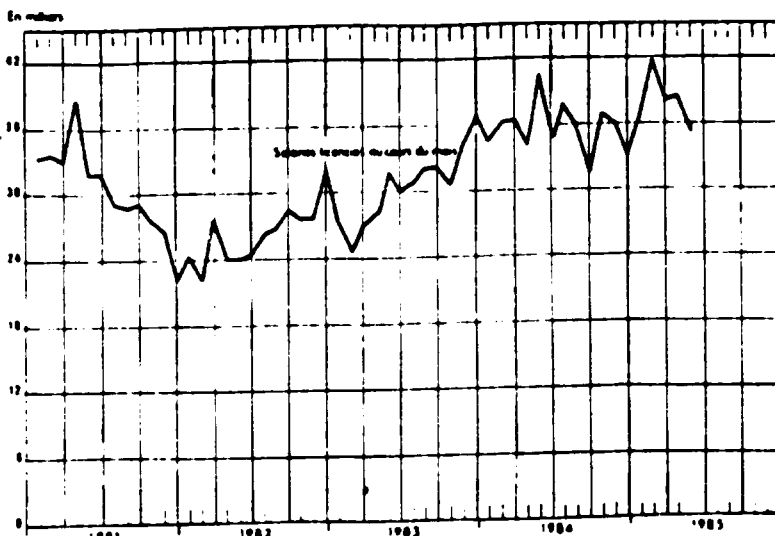
En un an, le chômage des 25-49 ans a encore continué à progresser de + 7,7 %, passant de 1 043 059 en décembre 1984 à 1 124 218 en décembre 1985.

Enfin, il faut noter que **les caractéristiques mêmes du chômage n'ont cessé de se détériorer**, notamment depuis 1982, qu'il s'agisse des motifs de licenciement, de la durée du chômage, de la répartition par catégories socio-professionnelles ou par tranches d'âge des chômeurs.

Après une évolution plutôt favorable due à la relance par la consommation de 1981, on constate depuis 1982 une **augmentation régulière du nombre de salariés licenciés pour motifs d'ordre économique** (1982 : 316 173, 1983 : 366 173, 1984 : 411 966), soit une pente de progression de + de 30,2 %).

Graphique 7

Evolution du nombre mensuel de salariés licenciés pour motifs économiques depuis 1981



Source : INSEE

Pour ce qui est de la durée du chômage, **l'ancienneté moyenne des demandes en fin de mois n'a cessé d'augmenter depuis 1981** (juin 1981 : 265 jours, juin 1983 : 317 jours, juin 1984 : 327 jours, juin 1985 : 334 jours, mars 1986 : 338 jours, soit une progression de + 73 jours), tandis que la durée moyenne d'attente des demandes placées ou annulées passait de 213 jours en juin 1983 à 245 jours en juin 1985 ; cette progression traduit les difficultés croissantes de reclassement de certaines catégories de chômeurs, notamment les plus âgés ; c'est ainsi que les 2/3 environ des chômeurs de plus de 50 ans sont au chômage depuis plus d'un an.

Enfin, l'examen de l'évolution de la **qualification des chômeurs** montre que, depuis 1981, les ouvriers et employés qualifiés, et depuis quelque temps les cadres sont plus touchés que les autres catégories de travailleurs, ce qui confirme la détérioration du tissu industriel de la France.

Par comparaison avec la plupart des pays de l'OCDE, on doit également constater qu'en France le chômage est plus long (42 % de chômeurs de plus de 12 mois en France contre 37 % au Royaume-Uni, 29 % en R.F.A. et 13 % aux U.S.A.), et qu'il frappe surtout les jeunes (25,6 % en France en 1985, contre 16,5 % en moyenne dans les pays de l'O.C.D.E., 36 % des chômeurs en France ayant moins de 25 ans).

L'ensemble de ces observations laisse donc entendre que le marché de l'emploi s'est gravement dégradé depuis 1981, ce qui n'est pas sans conséquence, ni pour l'équilibre des régimes sociaux, ni pour les charges des entreprises, ni pour le budget de l'État. En réalité, si elle devait se poursuivre au rythme actuel, cette dégradation du marché de l'emploi pourrait rapidement transformer les soi-disant « acquis sociaux », en un véritable mirage du fait de l'endettement croissant de l'État, de la dégradation de la protection sociale et de la remise en cause du niveau des retraites. Un plan d'urgence pour l'emploi s'impose donc à l'évidence comme le propose le Gouvernement.

### **C. Les mesures envisagées en faveur de l'emploi des jeunes**

L'essentiel des mesures que le Gouvernement envisage de prendre par voie d'ordonnances pour lutter contre le chômage, consiste dans une stimulation de l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans en utilisant les dispositifs de formation professionnelle en alternance et tout autre dispositif existant ou à créer en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes.

Si le Gouvernement a axé prioritairement son effort sur l'emploi des jeunes, c'est que de 1975 à 1982 le nombre des salariés de moins de 25 ans a diminué d'environ 20 % et que les jeunes de moins de 25 ans représentent, fin mars 1986, 36,2 % de la population totale des demandeurs d'emploi ; avec un taux de chômage trois fois supérieur à celui de l'ensemble de la population, 864 600 jeunes gens et jeunes filles de moins de 25 ans, sont donc au chômage et le Premier Ministre a pu, à

juste titre, indiquer dans sa déclaration de politique générale, le 9 avril 1986, que « lorsqu'une société n'est plus capable d'assurer à tant de jeunes un véritable statut d'adulte, alors le risque est grand de voir ébranlées les bases mêmes de la cohésion nationale ».

A la différence des mesures de traitement social du chômage qui ont pu avoir, dans le passé, des effets positifs, les mesures envisagées aujourd'hui par le Gouvernement s'appuient sur le constat que si l'entreprise peut créer des richesses et donc fournir du travail aux jeunes chômeurs et principalement la petite ou moyenne entreprise puisqu'en France 2 320 000 entreprises ont moins de 20 salariés alors que seulement 80 000 en ont plus de 20.

L'opinion et les partenaires sociaux semblent, sur ce point, en accord avec la position du Gouvernement et c'est la raison pour laquelle la préoccupation de l'emploi, qui inspire l'ensemble de la politique des pouvoirs publics, passe d'abord par l'entreprise, et par la mise en oeuvre tant d'une politique économique de soutien à l'investissement, que par des mesures en faveur de l'emploi. C'est à ce double objectif que tendent ainsi le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes et l'allègement général des contraintes qui pèsent sur les entreprises et qui seront examinés plus loin.

Les obstacles qui s'opposent à la création d'emplois en faveur des jeunes tiennent en fait à deux causes principales : l'insuffisance de leur qualification et le coût élevé du travail de tout jeune nouvellement embauché.

Dans le passé, diverses mesures ont été prises pour améliorer la qualification professionnelle des jeunes, mesures qui ont été confortées par des accords entre les partenaires sociaux, notamment l'accord interprofessionnel du 23 octobre 1983 qui faisait lui-même suite à l'avenant du 21 septembre 1982 à l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnels, ainsi que par la loi sur la formation professionnelle du 24 février 1984.

Une autre loi, celle du 12 juillet 1980 relative aux formations professionnelles alternées organisées en concertation avec les milieux professionnels, avait eu pour objectif la réalisation du programme quinquennal de formation professionnelle des jeunes pour la période 1981-1985, et elle aurait dû permettre d'assurer une formation professionnelle à tout jeune, de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et, enfin, de faire correspondre les formations dispensées aux besoins économiques et sociaux.

Pour atteindre ces objectifs, quatre moyens, à l'époque, avaient été envisagés :

- l'amélioration du fonctionnement de l'enseignement technique par le recours à l'éducation concertée,
- l'élargissement de l'accès à l'apprentissage,
- le développement de la formation en alternance,
- la modernisation du contenu des formations.

C'est donc sur la formule de la formation en alternance que s'appuient à nouveau les pouvoirs publics avec le présent plan d'urgence, l'alternance pouvant être définie comme l'association d'un travail et d'une formation, diverses formules pouvant d'ailleurs traduire cette méthode :

- soit le **contrat emploi-formation** expérimenté par les différents pactes pour l'emploi et qui vise la préparation à l'emploi avec l'adaptation à un poste de travail ;
- soit la formule de **l'apprentissage** qui associe pratique et formation théorique ;
- soit le **contrat dit de formation alternée** qui s'adresse à un public sans qualification et vise à faciliter son insertion dans la vie active.

Les mesures envisagées par le Gouvernement dans le cadre des ordonnances reposent autour de trois objectifs.

***a) Favoriser rapidement l'embauche des jeunes en réduisant pour l'employeur le coût du travail des salariés de 16 à 25 ans sans réduire pour autant la rémunération légale conventionnelle à laquelle ils peuvent prétendre.***

Il n'est donc pas question ici de créer un SMIC jeunes mais de réduire, par le moyen d'un allègement des charges sociales, le coût que représente pour un employeur la prise en charge d'un jeune dont la qualification est encore insuffisante.

L'exonération des charges sociales envisagée par le Gouvernement serait de 25 %, c'est-à-dire correspondant à la totalité des cotisations d'allocations familiales pour toute embauche de jeunes de 16 à 25 ans. Cette exonération durerait un an maximum mais cesserait en tout état

de cause le 30 juin 1987. En outre, les recrutements intervenant après le 31 janvier 1987 n'en bénéficieraient plus, c'est-à-dire que les embauches réalisées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1986, c'est-à-dire dès la mise en oeuvre des ordonnances, bénéficieraient de cette exonération. En outre et afin d'éviter un phénomène de rétention d'embauche dans l'attente de la promulgation de l'ordonnance, le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un amendement permettant une prise d'effet de cette mesure au 1<sup>er</sup> mai 1986 ; entre le 1<sup>er</sup> mai 1986 et la date de signature de l'ordonnance, les entreprises embauchant des jeunes bénéficieront d'une subvention correspondant au montant des cotisations d'allocations familiales versées ; après cette date elles pourront déduire directement de leur versement à l'U.R.S.S.A.F. le montant des cotisations qu'elles auraient dû avoir à payer et le budget de l'État compensera à due concurrence les sommes non reçues par les U.R.S.S.A.F.

***b) Le second objectif est l'amélioration  
de la formation des jeunes par le recours  
au dispositif relatif aux formations en alternance  
dont l'historique a été résumé plus haut***

Le dispositif de la formation en alternance repose essentiellement sur l'accord interprofessionnel du 26 octobre 1983 et sur la loi du 24 février 1984 qui couvre les stages d'initiation à la vie professionnelle, les contrats d'adaptation et les contrats de qualification.

**Les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP)** s'effectuent en entreprise par l'exercice d'une activité professionnelle dans le but de développer l'aptitude des jeunes au travail et de les aider à choisir une orientation ; en relation avec l'ANPE des organismes conventionnés par l'État assurent le suivi des jeunes qui bénéficient du statut de stagiaires de la formation professionnelle. En 1985, 154 261 contrats de stages d'initiation à la vie professionnelle ont été signés.

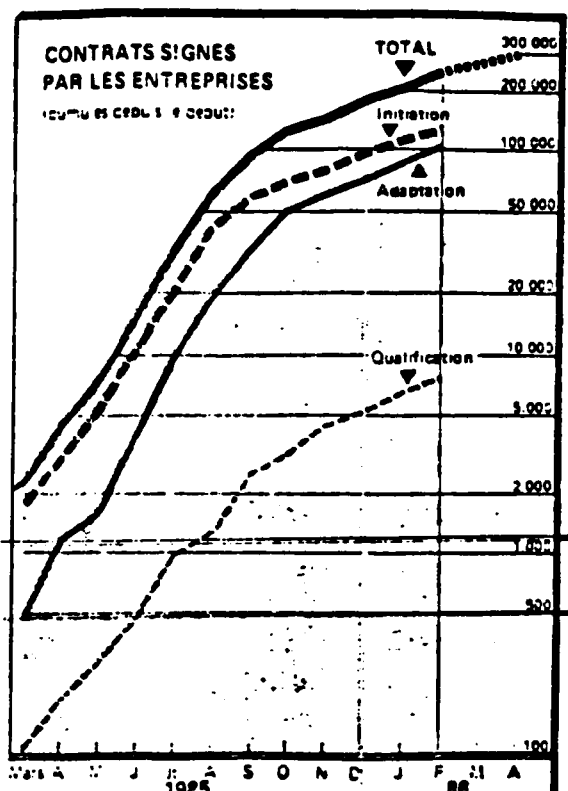
**Le contrat de qualification** est un contrat à durée déterminée entre six et vingt-quatre mois qui comprend une formation d'une durée totale égale au moins au quart de la durée du contrat et qui aboutit à une qualification sanctionnée par un titre ou un diplôme homologué ou reconnu par une convention collective. En 1985, 8 095 contrats de qualification ont été signés.

**Le contrat d'adaptation à l'emploi** peut être à durée indéterminée ou déterminée, mais d'au moins un an. Il comporte au moins 200 heures de formation pendant le travail et son objectif est de faciliter

l'embauche des jeunes en assurant l'adaptation de leur qualification aux besoins des entreprises. En 1985, 54 896 contrats d'adaptation ont été signés.

Graphique 8  
Evolution des formations en alternance en 1985 et 1986

Contrats signés  
par les entreprises  
en données cumulées



Pour l'ensemble de ces formules, y compris d'ailleurs celle de l'apprentissage, le taux d'exonération envisagé par le Gouvernement sera de 100 % pour l'embauche ou l'accueil de jeunes en formation alternée dans l'entreprise, qu'il s'agisse de stages d'initiation, de contrats de qualification, de contrats d'adaptation ou de contrats d'apprentissage. Cette exonération totale des charges sociales durera le temps des formations en alternance qui y ouvrent droit.

Les partenaires sociaux et les pouvoirs publics estiment que cette incitation financière devrait permettre d'atteindre un objectif de prise en charge d'un flux annuel de 800 000 jeunes en formation alternée.

Cette aide accordée aux entreprises par le moyen de l'exonération des cotisations sociales s'accompagnera par ailleurs d'une action de

simplification administrative pour la conclusion des contrats ou les entrées en stage.

***c) Le troisième objectif du plan d'urgence  
en faveur de l'emploi des jeunes est de favoriser  
l'insertion des jeunes dans des emplois stables  
à l'issue des périodes de formation.***

En effet, et à la différence des travaux d'utilité collective qui conduisent rarement à un emploi définitif, les formations en alternance, s'appuyant sur le milieu industriel, doivent en priorité permettre la création d'emplois stables. C'est pourquoi le Gouvernement envisage d'accorder 50 % d'exonération des charges sociales pour l'embauche d'un jeune qui suit une formation en alternance ou un travail d'utilité collective. Cette exonération quelle que soit la date d'embauche, durerait un an au terme duquel l'entreprise retrouverait le droit commun.

A l'heure actuelle, seuls 30 à 45 % des jeunes bénéficiant de stages alternés sont définitivement embauchés dans les entreprises. Il faut espérer que cette mesure particulièrement incitatrice encouragera les entreprises, et notamment les petites et moyennes entreprises, à maintenir des jeunes au travail.

Le champ de ces différentes exonérations sera très large puisqu'elles concerneront toutes les entreprises appartenant au secteur concurrentiel. Par ailleurs, le mécanisme d'exonération sera très simple puisque, à l'exception de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> mai 1986 et la date de publication de l'ordonnance, les entreprises déduiront elles-mêmes les exonérations auxquelles elles ont droit des versements des cotisations aux U.R.S.S.A.F. La seule condition qui sera demandée aux entreprises sera une durée minimale de trois mois pour les embauches à contrat temporaire ou à durée déterminée, de manière à donner aux jeunes embauchés une garantie minimale de stabilité d'emploi.

La loi de finances rectificative pour 1986 qui sera examinée par le Parlement après le présent projet de loi d'habilitation, dégagera les moyens financiers nécessaires à la mise en oeuvre de ce plan dont le montant a été estimé à 4 milliards de francs ; la mise en forme définitive des ordonnances correspondant à ces mesures ne s'effectuera en outre qu'au terme d'une concertation avec les syndicats et organisations professionnelles.

Le dispositif envisagé par le Gouvernement devrait, semble-t-il, être efficace si on en juge par les résultats de la banque de données Pragma et du panel d'entreprises constitué avec les fédérations du CNPF. Ce dernier indique que 56 % des chefs d'entreprise estiment que l'utilisation des contrats de formation en alternance permet d'avoir du personnel plus qualifié. La formation continue est « définitivement enracinée » dans les entreprises : 93 % des employeurs la considèrent comme un outil pour préparer l'avenir. « Ce qui prime dorénavant, c'est la capacité d'évoluer » ; dans les prévisions d'embauche sur 5 ans, 58 % des chefs d'entreprise cherchent à embaucher des salariés possédant un niveau minimum de formation égal ou supérieur au baccalauréat. D'ailleurs, les enquêtes réalisées par Pragma depuis 1977 démontrent que « les salariés s'intéressent de plus en plus à leur entreprise et à son avenir ». « 90 % des salariés expriment leur désir de participer à la fixation des objectifs » ; et 79 % des salariés acceptent de se former pour mieux faire leur métier et 61 % pour améliorer la qualité du travail.

Les mesures envisagées pour améliorer la formation des jeunes ne doivent cependant pas se substituer aux autres dispositifs d'exonération qui existent déjà pour les jeunes en difficulté, soit que ceux-ci connaissent des difficultés graves d'insertion, soit qu'il s'agisse déjà de chômeurs de longue durée ; c'est pourquoi le dispositif d'exonération des actions menées, soit pour l'insertion des jeunes de 16-18 ans en difficulté, soit pour les jeunes chômeurs de longue durée, est maintenu ainsi que le fonctionnement des missions locales pour l'emploi qui y correspondaient.

Le dispositif ne se substituera pas non plus aux stages de formation pour les chômeurs adultes de longue durée, qui ont concerné 73 500 personnes entre juillet 1985 et mars 1986 ; considérés comme stagiaires de la formation professionnelle, ils bénéficient d'un versement mensuel de 4 200 F et de 600 heures de formation en moyenne ; les premiers résultats de cette formule semblent encourageants, mais le chiffre de 70 000 bénéficiaires est à rapprocher des 700 000 demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence Nationale pour l'emploi depuis plus d'un an.

#### **D. La réforme de l'Agence Nationale pour l'emploi**

**L'alinéa 2 de l'article 2** du projet de loi d'habilitation autorise le Gouvernement à apporter par ordonnances, aux dispositions des titres premier, troisième du Livre troisième du Code du travail, les modifications propres à « améliorer le placement des demandeurs d'emploi ».



Comme l'ensemble des pays développés, la France dispose d'un service public de l'emploi qui est l'Agence Nationale pour l'Emploi, établissement public créé par l'ordonnance du 13 juillet 1967, qui, aux termes de la convention n° 88 de l'Organisation Internationale du Travail ratifiée par la France, a le monopole de placement ; en contrepartie ce placement doit être gratuit. Les moyens de l'Agence Nationale pour l'Emploi sont actuellement les suivants :

- personnel : 1 510 emplois budgétaires permanents ;
- budget : 2 376 millions, soit une augmentation de 11,6 % par rapport à 1984 ;
- réseau : 673 unités, dont 428 agences locales et 245 antennes ;
- informatisation : toutes les unités gèrent informatiquement la demande d'emploi.

En 1985, l'Agence Nationale pour l'Emploi a enregistré, en flux mensuels cumulés, 4 191 448 demandes d'emploi toutes catégories soit 1,8 % de plus qu'en 1984.

Ces demandes restent particulièrement élevées en raison notamment du volume très important de licenciements économiques (598 700 en 1985, niveau le plus élevé qu'on ait connu ces dernières années) et du nombre important de jeunes à la recherche d'un premier emploi (637 300 inscriptions en 1985).

L'essentiel de ces demandes (3 787 611, soit 90,4 %) concerne, comme en 1983 et 1984, des personnes sans emploi, immédiatement disponibles, à la recherche d'un emploi durable à temps plein (catégorie 1).

Les demandes d'emploi enregistrées au cours de l'année 1985 présentent les caractéristiques suivantes :

- 43,6 % des demandeurs d'emploi sont des femmes ;
- parmi les demandeurs d'emploi, les jeunes de moins de vingt-cinq ans représentent environ la moitié des inscriptions (49,1 %) ;
- les demandeurs âgés de plus de cinquante ans représentent 6,1 % du flux annuel d'inscription.

L'analyse de la structure des demandes enregistrées selon les circonstances d'entrée en chômage fait notamment apparaître que 42,4 % des demandeurs d'emploi se sont inscrits suite à une fin de contrat à durée déterminée ou une fin d'intérim (+ 7,9 % par rapport à

1984) ; 14,9 % se sont inscrits suite à un licenciement économique (+ 11,9 % par rapport à 1984).

L'ancienneté moyenne du dépôt de la demande d'emploi est de 324 jours à fin décembre 1985 (soit 16 jours de plus qu'à fin décembre 1984).

Au cours de l'année 1985, près de 250 000 entreprises ont fait appel à l'Agence Nationale pour l'Emploi pour leurs recrutements. L'Agence Nationale pour l'Emploi a enregistré 847 350 offres d'emploi de toutes catégories, soit 1,2 % de moins par rapport à 1984.

La répartition des offres, selon les différentes catégories, est la suivante :

- 43,9 % sont des offres d'emploi durable à temps plein (catégorie 1) ;
- 39,7 % sont des offres d'emploi temporaire ou saisonnier (catégorie 3), soit une augmentation de 4,6 % par rapport à 1984 ;
- 6,6 % sont des offres d'emploi à temps partiel (catégorie 2) ;
- 9,8 % sont des offres d'emploi de très courte durée (catégorie 4).

Les offres d'emploi déposées par les entreprises à l'Agence Nationale pour l'Emploi ont concerné en 1985, dans une proportion plus forte, des offres d'emploi qualifié : 75 % des offres concernent des postes de travail qualifiés.

Sur 371 089 offres d'emploi durable à temps plein (catégorie 1) déposées à l'Agence Nationale pour l'Emploi on relève, par qualification, la structure suivante :

- 37,4 % d'offres pour des employés qualifiés ;
- 33,5 % d'offres pour des ouvriers qualifiés ;
- 11,9 % d'offres pour des manoeuvres et ouvriers spécialisés ;
- 9,3 % d'offres pour des agents de maîtrise, techniciens et cadres ;
- 7,8 % d'offres pour des employés non qualifiés.

En mars 1986 l'Agence Nationale pour l'Emploi avait enregistré 48 783 offres et enregistré 2 394 896 demandes d'emplois.

Le Gouvernement a indiqué à la commission des Affaires sociales du Sénat que la réforme qui serait discutée, mais non négociée avec les partenaires sociaux, répondrait à deux objectifs essentiels à savoir :

- d'une part, privilégier les actions de participation et de placement par rapport aux tâches de gestion,
- d'autre part, adapter les structures administratives de l'Agence dans le sens d'une décentralisation de son fonctionnement.

***a) Privilégier les actions de participation et de placement par rapport aux tâches de gestion semble s'imposer d'une manière générale en raison de la mauvaise image de marque de l'Agence Nationale pour l'Emploi***

Si 65 % des 3 859 524 demandeurs d'emplois (soit 521 000 personnes), sortis des fichiers de l'agence en 1985, ont retrouvé un emploi, 13 % étant entrés en formation et 22 % ayant arrêté de façon provisoire ou définitive de rechercher un emploi, en revanche, l'Agence Nationale pour l'Emploi n'intervient que pour 10 à 15 % de l'ensemble des contrats de travail signés.

Les représentants de l'Agence Nationale pour l'Emploi se sont fixés deux objectifs : priorité à l'insertion des jeunes et lutte contre le chômage de longue durée (30 % des demandeurs d'emplois sont inscrits depuis un an ou plus).

Pour ce qui est de l'insertion des jeunes, l'Agence Nationale pour l'Emploi a directement contribué, en 1985, à la mise en oeuvre des mesures d'aide à l'insertion des jeunes (dispositif de formation en alternance), mais de façon trop modeste puisque seulement 3 000 jeunes ont bénéficié d'un contrat de qualification, 21 200 ont bénéficié d'un contrat d'adaptation et 49 800 sont entrés en stage d'initiation à la vie professionnelle.

Pour accroître l'efficacité de l'Agence Nationale pour l'Emploi, le Gouvernement estime indispensable de mettre en oeuvre un véritable suivi du demandeur ; cet accueil personnel doit permettre un véritable réarmement moral et professionnel d'une personne qui se trouve en état de choc psychologique à la suite d'un licenciement et pour ce faire, le Gouvernement estime qu'il est nécessaire de démultiplier toutes les actions en faveur de l'emploi au niveau du plus grand nombre d'organismes locaux, en particulier les régions, les départements et les communes.

**b) Adapter les structures administratives de l'Agence dans le sens d'une décentralisation de son fonctionnement.**

Le Gouvernement estime qu'il faut tirer toutes les conséquences des responsabilités reconnues aux régions pour mieux associer les élus locaux à la définition des tâches de l'ANPE et le Président de la commission des Affaires sociales du Sénat, M. Jean-Pierre Fourcade, a d'ailleurs suggéré au Gouvernement de rapprocher les futurs services décentralisés de l'Agence Nationale pour l'Emploi des services des régions, ainsi que des Assedic, pour limiter les multiplications de dossiers et les démarches traumatisantes pour les intéressés.

Les Sénateurs sont d'ailleurs sensibles au fait que les services locaux de l'Agence Nationale pour l'Emploi ne fournissent pas une transparence de leur fonctionnement puisque, semble-t-il, ils ne sont pas en mesure de fournir aux maires la liste nominative des chômeurs de leurs communes.

Sous prétexte de respecter une recommandation de la commission informatique et liberté, les services locaux de l'Agence Nationale pour l'Emploi se refusent ainsi à remettre aux responsables municipaux ces listes nominatives qui permettraient grandement de faciliter le placement ou l'orientation des chômeurs dans leur commune et l'argument de la défense des libertés individuelles ne semble pas tenir dans la mesure où les maires reçoivent par ailleurs de multiples listes nominatives.

En tout état de cause, la commission des Affaires sociales du Sénat estime que pour renforcer l'efficacité de l'Agence Nationale pour l'Emploi il convient de revoir ses relations avec les services extérieurs du travail, les Assedic, les régions et les communes.

**E. L'incitation à la création d'emplois dans certaines zones défavorisées.**

L'alinéa 5 de l'article 2 du projet de loi d'habilitation autorise le Gouvernement en vue d'inciter à la création d'emplois, à consentir, pour une période limitée, aux entreprises situées dans certaines zones où la situation de l'emploi est particulièrement grave, des exonérations ou des réductions d'impôts d'État ou de cotisations sociales, ou encore à modifier, pour une période limitée, les règles d'assiette des impôts d'État auxquels ces entreprises sont assujetties.

Le dispositif d'incitation à la création d'emplois dans des zones particulièrement touchées par le chômage et qui sera vraisemblablement défini par le ministère de l'Industrie n'est pas encore arrêté avec précision.

Lors de la discussion du texte à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a d'ailleurs déposé sur cet alinéa un amendement qui a modifié sa rédaction primitive en fixant une durée limitée à ce dispositif et en réservant les exonérations aux seuls impôts d'État et aux cotisations sociales.

Ce dispositif, qui semble particulièrement nécessaire dans la perspective de la réduction de certaines aides à l'industrie, permettrait ainsi aux pouvoirs publics d'accorder des exonérations ou des réductions d'impôts d'État ou de cotisations sociales aux entreprises qui créeraient des emplois et qui joueraient ainsi un rôle moteur dans la reconstitution du tissu industriel régional.

Dans l'état des informations détenues par votre commission, il reste que les critères de définition des zones concernées sont encore à déterminer, ainsi que la nature et l'importance des charges sur lesquelles pourraient porter les allègements. Les commissaires du Sénat ont d'ailleurs insisté pour que les mesures qui pourraient être prises dans le cadre de cette ordonnance ne maintiennent pas les inégalités qui avaient été engendrées par les précédentes politiques régionales. Il faut en particulier être attentif aux distorsions économiques que peut engendrer une politique locale d'exonération de charges et il faut éviter que, de ce fait, de nouvelles inégalités régionales ne soient recrées artificiellement par l'intervention des pouvoirs publics.

\*  
\* \* \*

Le combat pour l'emploi est un combat difficile. Toutes les simulations réalisées par les divers instituts économétriques montrent qu'à tendance constante, et dans la ligne de la politique économique de ces dernières années la France continuerait à perdre des emplois dans les prochaines années.

Une étude prospective réalisée en avril 1986 par la division d'études économiques du Sénat, à l'aide du modèle Dynamique Multisectoriel (DMS) et dont les conclusions principales en matière d'emploi sont fournies en annexe, met ainsi en évidence — et dans toute sa gravité — la tendance spontanée à l'augmentation du chômage en France d'ici 1991, puisque, d'après cette étude, en moyenne annuelle le nombre de chômeurs au sens du BIT serait de 3 340 000 en 1991 (le seuil de 3 millions étant franchi en 1989).

Si les projections étudiées ne constituent pas une prévision, elles n'en sont pas moins une incitation à la réflexion et à la prise de conscience de l'effort considérable que doit réaliser le pays, dans la liberté et la responsabilité, pour redonner la compétitivité qui manque cruellement à nos entreprises. Elles montrent combien le Gouvernement, par la présente loi d'habilitation, a raison de mettre l'accent sur une nouvelle politique économique qui fait de l'entreprise la seule source de création de richesse et donc d'emplois. Elles montrent également l'urgence de la mise en oeuvre de mesures destinées à renverser une tendance à la destruction des emplois productifs dans notre pays, et à redonner à notre économie un taux de croissance d'au moins 3 % sans lequel la France ne pourra résorber son chômage actuel.

## II. — LE DROIT DU TRAVAIL

**Les alinéas 3 et 4 de l'article 2** du présent projet de loi d'habilitation ont pour objectif d'assouplir les contraintes qui pèsent sur les entreprises, à la fois dans la gestion de leurs effectifs et dans leur organisation.

Cette « flexibilité » reconnue aux entreprises répond là encore à la préoccupation principale du gouvernement dans la rédaction du projet de loi, à savoir créer le maximum de conditions permettant aux entreprises de créer des emplois en levant les obstacles au développement de certaines formes de travail ou à certaines formes d'organisation. Ce souci de la compétitivité des entreprises françaises par rapport à celles de nos principaux partenaires reste là encore l'idée principale qui doit présider à la rédaction des ordonnances correspondantes après la concertation déjà engagée avec les partenaires sociaux.

Or, sur ce point, il faut constater que la réglementation du droit du travail s'est considérablement alourdie depuis 1981 et que des aménagements s'imposent de manière urgente pour redonner une liberté de fonctionnement aux entreprises.

### A. L'évolution du droit du travail depuis 1981

Le droit du travail est devenu particulièrement complexe depuis 1981, ne serait-ce que par la multiplicité des dispositions contraignantes prises à l'encontre des entreprises. C'est ainsi qu'au cours de la précédente législature, ce ne sont pas moins de 52 lois et ordonnances sociales qui ont été prises avec environ 450 dispositions d'application. Parmi les plus importantes, on peut citer les diverses ordonnances de 1982, notamment celles sur la durée du travail des congés payés, l'abaissement de l'âge de la retraite, le travail temporaire et à temps partiel, les lois Auroux sur les droits d'expression des salariés, les conditions de travail, les comités d'hygiène et de sécurité, la négociation collective et les institutions représentatives du personnel, les lois sur la démocratisation du secteur public, les congés de conversion, la formation professionnelle et les multiples lois portant diverses dispositions sociales.

La commission des affaires sociales du Sénat a déjà eu l'occasion, au cours des derniers mois, de s'interroger sur l'efficacité de cette législation. A-t-elle favorisé la création d'emplois ? A-t-elle permis aux entreprises françaises de faire face à la compétition internationale ? A-t-elle été bénéficiaire en terme réel pour les salariés, les non salariés et les retraités ?

Sur ces différents points, la réponse est loin d'être positive, notamment au vu de la compétitivité des entreprises françaises qui n'a cessé de se dégrader depuis 1981, la part de la France dans les échanges des pays développés ayant régressé en 6 ans de près de 2 points revenant à 7,5 %, soit son plus bas niveau depuis 1970.

D'une manière générale, le « nouveau dialogue social » engendré par les lois Auroux :

— du 4 août 1982 sur les libertés des travailleurs dans l'entreprise,

— du 28 octobre 1982 sur le développement des institutions représentatives du personnel,

— du 13 novembre 1982 sur la négociation collective,

— du 23 décembre 1982 sur le comité d'hygiène et

— du 21 juillet 1983 sur la démocratisation du secteur public, a engendré un coût supplémentaire pour les entreprises ce qui explique pour partie que l'économie française qui occupait, au début de 1981, un rang moyen pour les coûts salariés s'est dangereusement rapprochée en 1982/1983 des pays à coût unitaire de main d'oeuvre élevé et le coût total des principales mesures imposées aux entreprises pour la période 1981/1983 a abouti à une charge cumulée comprise entre 15,5 et 63,8 milliards de francs.

Les mesures d'ordre économique à prendre pour redonner aux entreprises françaises une compétitivité ont trait principalement à l'allègement de charges salariales et sociales ; c'est pourquoi dans le présent projet de loi d'habilitation, le gouvernement se propose principalement d'assouplir les conditions dans lesquelles l'entreprise peut gérer ses effectifs et peut organiser ses conditions de fonctionnement.

Deux autres textes ont été annoncés par le gouvernement qui permettront de compléter ces mesures, d'une part en matière de suppression de l'autorisation administrative de licenciement et, d'autre part, d'allègement des contraintes engendrées par les seuils sociaux.



## B. La situation du droit du travail à temps différencié

Le travail à temps différencié qui couvre à la fois le travail temporaire, le travail à temps partiel et le contrat de travail à durée déterminée, a fait l'objet d'une réglementation restrictive avec les ordonnances n° 82-130 et 82-131 du 5 février 1982 sur le travail temporaire et les contrats à durée déterminée.

Avant d'examiner l'impact de la réglementation de 1982 qui a d'ailleurs fait l'objet d'assouplissements par la loi du 25 juillet 1985, il convient d'abord de rappeler quel est l'état du droit du travail en matière de travail à temps différencié.

Du point de vue doctrinal, deux types d'arguments s'affrontent, relativement au travail dit précaire, que couvrent les contrats à durée déterminée et les contrats de travail temporaire :

— d'une part les organisations patronales demandent une liberté de gestion de leurs effectifs au nom des mutations technologiques et des exigences économiques qui nécessitent une gestion du personnel souple et une grande mobilité du personnel ;

— d'autre part, les organisations de salariés soulignent que le travail précaire contribue à l'éclatement de la collectivité du travail d'une même entreprise qui fait co-exister, pour des postes identiques ou analogues, d'un côté des salariés permanents jouissant des avantages liés à l'ancienneté et à l'appartenance à l'entreprise et bénéficiaires d'une procédure particulière de licenciement, et de l'autre, des salariés qui ont un statut beaucoup moins avantageux et parfois flou : contrat à durée déterminée pour des vacataires, des saisonniers ou autres, travailleurs intérimaires, salariés appartenant à des entreprises prestataires de service voire à des sous-traitants.

De façon habituelle, les contrats de travail sont des contrats à durée indéterminée c'est-à-dire qu'il peut être mis fin à tout moment au contrat qui était passé entre l'employeur et le salarié, soit par la démission du salarié, soit par le licenciement décidé par l'employeur ; mais dans le cadre de la protection du salarié une réglementation caractérise le licenciement, aussi bien pour motif personnel que pour motif économique. Le contrat à durée déterminée, lui, prévoit une durée fixe qui ne peut être changée ; il garantit d'une certaine manière une stabilité de l'emploi, mais il n'apporte en revanche aucune des garanties propres au licenciement du contrat à durée indéterminée, puisqu'il prend fin automatiquement à l'expiration prévue.

Si l'on excepte le cas particulier des intérimaires, il n'existe juridiquement que deux sortes de contrats de travail : le contrat à durée indéterminée et le contrat à durée déterminée, ce dernier pouvant prendre des appellations diverses suivant les entreprises et les secteurs : contrat de vacation, saisonnier, temporaire, pour une journée, ou pour six mois ; mais dans tous les cas il est soumis à la réglementation unique du contrat de travail à durée déterminée.

**La particularité du travail temporaire** tient à ce que le salarié n'effectue pas son travail pour son employeur qui est une entreprise de travail temporaire (ETT), laquelle a conclu avec lui un contrat de mission qui est un contrat de travail, mais laquelle a aussi, parallèlement, conclu avec l'entreprise qui utilise le salarié un contrat de mise à disposition, qui est un contrat commercial.

Depuis les ordonnances de 1982, et malgré les modifications introduites par la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985, les contrats à durée déterminée et de travail temporaire sont caractérisés par deux traits principaux :

**1) leur caractère fortement dérogatoire** qui se manifeste par la limitation formelle des cas où un employeur peut y recourir :

— soit que l'on ait affaire à **des cas de recours de plein droit** en vertu des articles L 122-1 et L 124-2 du code du travail (absence temporaire ou suspension du contrat de travail d'un salarié, surcroît exceptionnel et temporaire d'activité, exécution d'une tâche occasionnelle précisément définie et non durable, remplacement d'un salarié dont le contrat a pris fin dans l'attente de l'entrée en service effectif du salarié appelé à le remplacer, travaux urgents) ;

— soit en **cas de recours sur autorisation administrative** et en vertu des articles L 122-1 et L 124-2-1 du code du travail (survenance d'une commande exceptionnelle nécessitant des moyens exorbitants pendant plus de six mois, remplacement d'un salarié permanent dont le contrat a pris fin et dont le poste sera supprimé dans les deux ans) ;

— soit un **recours de plein droit au contrat à durée déterminée** en vertu des articles L 122-3 et L 124-2-2 (emploi à caractère saisonnier, usage constant du contrat à durée déterminée, l'article D 121-2 du code du travail énumérant d'ailleurs limitativement les secteurs concernés, soit enfin un recours exclusif au contrat à durée déterminée en vertu de l'article L 122-2 du code du travail essentiellement les mesures contre le chômage et le complément de formation professionnelle.

En tout état de cause, il est interdit de recourir aussi bien au travail temporaire qu'au contrat à durée déterminée pour remplacer des salariés en grève en vertu des articles L 122-1-1 et L 124-2-3 du code du travail, le recours au travail temporaire étant en outre interdit pour certains travaux faisant l'objet d'une surveillance médicale spéciale.

## 2) Leur encadrement dans le temps.

Les contrats de mission de travail temporaire doivent être conclus pour un terme certain et ne peuvent excéder six mois et seuls les contrats comportant un terme certain peuvent être renouvelés. Mais, qu'il s'agisse du travail temporaire ou du contrat à durée déterminée la poursuite du travail au-delà du terme du contrat entraîne la requalification de celui-ci en contrat à durée indéterminée.

En outre, entre deux contrats précaires, un délai est imposé ; il ne peut être recouru pour pourvoir le poste du salarié dont le contrat a pris fin, ni à un salarié à contrat à durée déterminée, ni à un contrat de travail temporaire avant l'expiration d'une période égale au tiers de la durée du contrat venu à expiration.

Le caractère particulièrement contraignant des dispositions de l'ordonnance du 5 février 1982 sur le travail temporaire, inspirées par une conception doctrinaire du monde du travail, a eu pour effet une diminution de la quantité de travail offerte par la voie des contrats de travail à temps différencié (interim, temps partiel, contrat à durée déterminée) si on en juge par les tableaux suivants :

### NOMBRE D'ENTREPRISES ET D'ÉTABLISSEMENTS DE TRAVAIL TEMPORAIRE

	31.12.80	31.12.82	31.12.84	30.09.85	31.03.86*
Entreprises .....	1 518	1 049	764	817	850
Etablissements (ou agences) .....	4 257	3 144	2 623	2 607	2 750

(Source : Ministère du Travail)

\*(Estimations UNETT)

**NOMBRE DE CONTRATS ET D'ANNÉES-TRAVAIL CORRESPONDANTES  
DE 1980 à 1985**

Source : UNETT

Année	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Contrats conclus (série brute).....	2 374 230	2 189 271	2 046 938	2 139 729	2 220 904	2 776 473
Durée prévue des con- trats.....	3,8	3,7	2,8	2,1	1,9	1,9
Semaines-travail corres- pondantes.....	10 700 207	8 914 454	6 397 073	5 300 000	4 589 929	5 275 300
Nombres d'heures de travail fournis annuelle- ment. ....	428 millions	356 millions	249 millions	206 millions	176 millions	203 millions

On constate ainsi que le nombre d'heures de travail fournies par les entreprises de travail temporaire a baissé de plus de moitié entre 1980 et 1985 (passant de 428 millions d'heures à 203 millions) ; or, loin d'être une orientation vers la précarisation du salarié, la tendance à l'emploi à temps différencié répond souvent de plus en plus, dans une société industrielle moderne, à des besoins multiples et variés correspondant à la complexité d'organisation des entreprises.

La rigidité excessive des conditions d'emplois des contrats de travail à durée diversifiée a d'ailleurs conduit les partenaires sociaux eux-mêmes à la signature d'un accord national sur le travail temporaire le 13 mai 1985, dont les principales propositions ont été reprises dans la loi du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social.

Pour l'essentiel, l'accord du 13 mai 1985 a accru le nombre de cas dans lesquels une entreprise est autorisée à recourir à des travailleurs temporaires ainsi que le nombre de cas dans lesquels est autorisé le recours au contrat à durée déterminée en harmonisation avec les dispositions relatives au travail temporaire.

En matière de **travail à temps partiel**, la législation actuellement applicable résulte de l'ordonnance 82-271 du 26 mars 1982.

Comme pour les contrats à durée déterminée et le travail temporaire, cette ordonnance a limité de façon stricte les possibilités d'utilisation du travail à temps partiel et l'a encadré dans une limite maximale hebdomadaire ou mensuelle. C'est ainsi que les horaires inférieurs d'au moins 1/5 à la durée légale du travail ou à la durée fixée par

voie de convention pour la branche ou l'entreprise sont considérés comme des horaires à temps partiel et les salariés dont la durée de travail mensuelle est inférieure d'au moins 1/5 à celle qui résulte de l'application sur cette même période de la durée légale du travail ou de la durée fixée par voie de convention pour la branche ou l'entreprise sont également considérés comme des salariés à temps partiel, soit 32 heures hebdomadaires ou 136 heures mensuelles.

Si l'employeur et les salariés ont une certaine latitude pour créer des postes de travail à temps partiel, en revanche l'ordonnance du 26 mars 1982 limite les possibilités de recours aux heures complémentaires, puisque celles-ci doivent être prévues par le contrat ; par ailleurs, leur nombre ne peut être au cours d'une même semaine et d'un même mois d'une durée supérieure à la durée hebdomadaire ou mensuelle prévue dans le contrat, la durée totale hebdomadaire du travail devant en tout état de cause être inférieure à 39 heures ou à la durée conventionnelle du travail.

En ce qui concerne les seuils sociaux, les travailleurs à temps partiel sont décomptés comme salariés à plein temps pour le calcul des seuils d'effectifs relatifs à la représentation du personnel et à l'exercice des droits syndicaux, mais sont comptés au prorata du rapport entre la durée contractuelle du travail et la durée légale ou conventionnelle du travail pour les seuils financiers.

Il a résulté de ces dispositions que la France est restée très en retrait par rapport à ses principaux partenaires économiques en matière de recours au travail à temps partiel, puisqu'en 1983 on comptait 9,7 % de contrats de ce type en France pour 12,6 % en Allemagne fédérale, 14,4 % aux U.S.A., 19,1 % en Grande-Bretagne et 25,4 % en Suède. Or, il est certain que la croissance du travail à temps partiel dans les économies modernes répond à des besoins structurels, tant des entreprises qui souhaitent adapter leurs effectifs aux fluctuations de la demande que des salariés eux-mêmes, et notamment féminins, qui veulent pouvoir concilier vie professionnelle et vie familiale.

De ce point de vue, un assouplissement des conditions de recours au temps partiel, au travail temporaire et au contrat à durée déterminée s'impose pour accroître la quantité de travail disponible.

### **C. Les réformes envisagées dans le cadre des ordonnances en matière de contrat de travail à durée diversifiée.**

D'après les informations que la commission des affaires sociales du Sénat a pu avoir à sa disposition, le Gouvernement a l'intention, dans le cadre des ordonnances, de concilier deux exigences en matière de révision du droit des contrats de travail à temps diversifié à savoir :

— d'une part **faciliter pour les entreprises le recours aux formules qui répondent à leurs besoins ;**

— d'autre part **protéger le statut social des salariés classés sous ce type de contrat dans l'entreprise.**

#### *a) En matière de contrat à durée déterminée*

Le Gouvernement estime en effet que la complexité de la réglementation actuelle est de nature à décourager les chefs d'entreprise ; on a vu plus haut que la législation actuelle définit onze cas de recours aux contrats à durée déterminée, neuf étant par ailleurs communs à ce type de contrat et aux contrats de travail temporaires.

Les entreprises ont ainsi beaucoup de difficultés à déterminer le cas dans lequel elles se trouvent, par exemple en matière de commande exceptionnelle qui exige une autorisation administrative pour le recours à un contrat à durée déterminée, mais qui est aussi très proche d'un surcroît exceptionnel d'activité qui, lui, n'exige pas cette autorisation.

Les entreprises hésitent également à recourir au contrat à durée déterminée, qui est limité dans la plupart des cas à six mois ou un an, et qui ne permet pas de couvrir d'une manière suffisante le délai pendant lequel l'entreprise a besoin de ce type de contrat.

Enfin le Gouvernement estime que la liste des secteurs dans lesquels les contrats à durée déterminée peuvent être conclus, compte tenu de la nature de cette activité, ou limite fixée par voie de convention ou d'accord collectif étendu, devrait pouvoir être adaptée plus facilement à l'évolution des activités concernées, en concertation avec les partenaires sociaux.

En revanche, le délai de carence prévu à l'expiration du contrat à durée déterminée afin de pouvoir recruter sur le même poste pour une durée déterminée, et qui constitue une garantie essentielle pour les sala-

riés, serait maintenu. Mais le Gouvernement estime aussi que, si le contrat à durée déterminée donne de la souplesse à la gestion de l'entreprise, il ne doit pas cependant devenir mode de recrutement de droit commun. De même il estime que le statut social du salarié sous contrat à durée déterminée, tel qu'il résulte de l'ordonnance de 1982, doit être maintenu, à savoir, contrat écrit, principes d'égalité de traitement avec le salarié permanent de même qualification, et octroi d'une indemnité de départ.

### *b) En matière de travail temporaire*

Les mêmes assouplissements devraient être apportés au travail temporaire aussi bien dans la révision de la liste des cas possibles de recours à ce type de contrat, les régimes d'autorisation préalables étant supprimés et la durée maximale des contrats allongée. Le souci qui guide ici le gouvernement est que, dans le respect des accords conclus par les partenaires sociaux et notamment celui du 13 mai 1985, soit respecté le principe d'une évolution parallèle entre la formule du contrat à durée déterminée et celle du travail temporaire.

### *c) En matière de temps partiel*

Enfin, en matière de travail à temps partiel, le gouvernement se propose de prendre diverses mesures qui feront l'objet de négociations avec les partenaires sociaux :

— la première concerne la **création d'un contrat à durée déterminée intermittent** qui consacrerait la place que tient aujourd'hui le travail à temps partiel dans des secteurs qui nécessitent une alternance de périodes travaillées et de périodes non travaillées ;

— une seconde mesure consisterait dans la **proratisation intégrale du travail à temps partiel dans le calcul des effectifs de l'entreprise** et donc dans l'application des seuils sociaux afin de lever l'un des derniers obstacles du travail à temps partiel ;

— une troisième mesure pourrait être celle d'un **aménagement des modes d'intervention du fonds national pour l'emploi**, afin de permettre la transformation d'emplois dont la suppression est envisagée, en emplois à temps partiel, notamment dans le cadre des pré-retraites.

On peut également ajouter que cette révision du droit du travail en faveur du temps partiel rejoint les préoccupations de politique fami-

liale du nouveau Gouvernement qui s'en trouvera ainsi confortée, car le travail à temps partiel doit à l'évidence accompagner une politique nataliste, en donnant aux femmes qui le désirent la possibilité de garder une activité professionnelle tout en disposant du temps nécessaire pour s'occuper de leurs enfants.

#### **D. L'aménagement du temps de travail**

**Le quatrième alinéa de l'article 2** du projet de loi stipule que le Gouvernement pourra « apporter aux dispositions du code du travail relatives à la durée et à l'aménagement du temps de travail, les modifications permettant, compte tenu des négociations entre les partenaires sociaux, d'adapter les conditions de fonctionnement des entreprises aux variations de leur niveau d'activité et aux conditions économiques générales ».

Le problème posé par la flexibilité des horaires de travail et des conditions d'organisation des entreprises est un problème déjà ancien sur lequel les partenaires sociaux ont eu, à de multiples reprises, l'occasion d'exprimer leurs points de vue, en particulier lors de la signature du protocole du 17 juillet 1981 sur la durée du travail, où, « en concluant le présent protocole, les parties signataires manifestent leur volonté commune de développer une politique de réduction et d'aménagement de l'organisation du temps de travail tendant conjointement à favoriser l'emploi, à améliorer les conditions de vie des salariés et à permettre le progrès de l'économie française, facteur étroitement interdépendant qu'elles déclarent essentiel pour notre société ».

En 1984, les partenaires sociaux ont rouvert le dossier de la flexibilité et sont parvenus à un nouveau protocole d'accord en date du 16 décembre sur l'adaptation générale des conditions d'emploi qui présentait un caractère global remarquablement cohérent, et dont l'inspiration première était la lutte pour l'emploi. A ce titre, le protocole du 16 décembre 1984 couvrait les problèmes posés par les mutations technologiques, la durée d'aménagement du temps de travail à la suite de l'accord interprofessionnel du 17 juillet 1981 et de l'ordonnance du 16 janvier 1982, la révision des procédures de licenciement et notamment au regard de l'autorisation administrative, la question des seuils sociaux et financiers ainsi que l'évolution du travail différencié, qu'il s'agisse du contrat à durée déterminée, du travail temporaire, du travail à temps partiel ou du travail à domicile.



A la suite de l'échec de la négociation de 1984 et du rejet par les organisations syndicales du protocole du 16 décembre, le dernier Gouvernement de la 7<sup>e</sup> législature a alors proposé au Parlement, au cours de la dernière session, le vote d'un nouveau texte sur l'aménagement du temps de travail, qui, à la suite d'une longue procédure parlementaire, est devenu la loi du 28 février 1986.

La commission des affaires sociales du Sénat, qui s'était attachée, à la différence de l'Assemblée nationale, à entendre les différents partenaires sociaux sur ce projet de loi, avait souligné les dangers que comportait un texte auquel étaient opposées la plupart des organisations syndicales et patronales, et qui marquait un double inconvénient par rapport aux accords qui avaient déjà été passés dans les entreprises, dans le cadre de l'accord interprofessionnel du 17 janvier 1981, à savoir :

— d'une part, **l'inconvénient d'avoir lié deux problèmes distincts : celui de la modulation des horaires de travail à celui de la diminution de la durée légale du travail**, car s'il est légitime et souhaitable d'envisager une réduction progressive de la durée du travail, par contre le souci de la préservation de la compétitivité des entreprises implique que cette diminution soit envisagée de manière décentralisée et par le moyen de la négociation collective au niveau des branches ou des entreprises ;

— d'autre part, **l'inconvénient d'avoir imposé aux partenaires un cadre unique et obligatoire de négociation**, celui de l'accord de branche alors que par l'ordonnance du 16 janvier 1982 le Gouvernement avait lui-même invité les partenaires sociaux à aborder le problème de l'aménagement de la durée du travail en concluant non seulement des accords de branche, mais aussi d'entreprises ou d'établissements, la loi du 13 novembre 1982 sur l'expression des salariés ayant en outre créé l'obligation pour les entreprises de négocier une fois par an sur la durée effective et l'organisation du temps de travail.

La commission des affaires sociales du Sénat avait ainsi proposé, au cours de la discussion devant la Haute Assemblée, par le moyen de onze amendements, d'atténuer les effets du projet de loi au regard :

— **des possibilités de dérogation concernant la récupération des heures perdues ;**

— **de la modification des cas de recours à la récupération des heures perdues ;**

— **des dispositions concernant la récupération des ponts ;**

— de la modulation de la durée hebdomadaire du travail accordant plus de libertés aux négociations tout en fixant des barrières destinées à protéger les salariés contre divers abus ;

— du maintien du contingent annuel d'heures supplémentaires à 130 heures au lieu de 80 ;

— de l'application du texte aux salariés sous contrat à durée déterminée et sous contrat de travail temporaire et en renvoyant pour la solution des cas délicats, à la négociation de branche ou d'entreprise ;

— et enfin, de la substitution de l'accord d'entreprise à l'accord de branche en cas de non conclusion de ce dernier à l'issue d'une période d'un an à compter de la publication de la loi.

Ces propositions de la commission sénatoriale des affaires sociales, qui vont à l'inverse de la vue doctrinaire qui inspirait la loi Delebarre, ont été reprises dans une proposition de loi de MM. Jean-Pierre Fourcade et Louis Boyer, déposée le 24 avril 1986 sous le numéro 353 et dont le ministre des affaires sociales a bien voulu dire devant la commission, que le Gouvernement s'en inspirerait largement lors de la rédaction de l'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail.

Au cours de cette même audition, le ministre a également précisé les trois principes dont s'inspirerait le Gouvernement pour la rédaction de l'ordonnance prévue au quatrième alinéa de l'article 2 de la loi d'habilitation :

1. Tirant la leçon des erreurs commises antérieurement, le Gouvernement ne légifèrera qu'au regard des résultats des négociations entre organisations syndicales et patronales, étant entendu qu'aucun cadre ne sera fixé a priori ; aucune disposition n'interdira qu'une négociation ne se déroule à l'échelon national, mais il pourra aussi advenir que, si les partenaires sociaux le veulent, une négociation de branche soit engagée, mais en tout état de cause, et quels que soient les résultats de la négociation, le Gouvernement en tirera les conséquences et il prendra les mesures législatives nécessaires d'ici au 31 décembre 1986.

2. Le lien obligatoire entre la modulation des horaires de travail et la réduction de la durée légale du travail sera supprimé. Certes, la réduction de la durée légale du travail pourra être l'une des conditions opposées par les organisations de salariés pour accepter une modula-

tion des horaires, mais l'ordonnance ne l'imposera pas a priori et elle se conformera, sur ce point, à la position prise par le Sénat lors de la discussion de la loi du 28 février 1986.

3. Enfin, le Gouvernement n'imposera pas un cadre unique de négociation aux partenaires sociaux, car il estime que de multiples niveaux de négociations peuvent exister pour aménager les horaires de travail et les conditions de fonctionnement des entreprises, qu'il s'agisse de la branche, de l'entreprise, voire de l'établissement comme l'avait notamment suggéré le président de la commission des affaires sociales du Sénat, M. Jean-Pierre Fourcade. Le Gouvernement estime par ailleurs que pour adapter les horaires de travail aux réalités de chaque entreprise, il y a lieu de faire une place spéciale aux accords d'entreprise et il est vain pour le Gouvernement, d'opposer a priori, de façon catégorique et absolue, les divers niveaux possibles de négociation.

Le problème de la flexibilité des horaires de travail et des conditions de fonctionnement des entreprises est un problème dont la complexité n'est pas toujours apparue à des non initiés. La loi du 28 février 1986 a certes marqué, dans la législation, la nécessité de régler ce problème ; d'après les renseignements fournis à votre commission, cette loi ne sera pas abrogée. Mais l'ordonnance prise en application de l'article 2, paragraphe 4 s'y substituera de manière positive et en tenant largement compte de la position prise par la commission des affaires sociales du Sénat.

### III. — LA PARTICIPATION

**L'article 3** du projet de loi d'habilitation autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances, les mesures nécessaires au développement de la participation des salariés à l'entreprise et à cet effet, le Gouvernement pourra :

1. Modifier les dispositions du Code du travail et du Code général des impôts relatives à l'intéressement, à la participation et à l'actionnariat des salariés en vue de favoriser la participation de ceux-ci au capital et aux résultats de l'entreprise.

2. Modifier la législation sur les sociétés commerciales afin d'offrir aux sociétés anonymes la faculté d'introduire dans leurs statuts des dispositions prévoyant que des représentants du personnel salarié siègeront avec voix délibérative au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance.

En outre, l'article 5 habilite le Gouvernement à faciliter l'acquisition par le personnel des sociétés privatisées d'une fraction de leur capital ou de leurs filiales.

Avant de rappeler l'historique des mesures prises en faveur de la participation, de rappeler les propositions faites au Sénat dans les dernières années et d'examiner les mesures proposées par le Gouvernement, il convient d'insister sur le fait que la participation, à un moment où chacun est conscient du fait que seule l'entreprise est créatrice de richesses et par là, d'emplois, revêt une importance particulière et doit traduire dans les faits les deux aspects de la vie d'une entreprise qui ne doivent pas être confondus à savoir d'une part une communauté d'intérêts face au développement, à la concurrence et à l'emploi, et d'autre part un lieu de négociations, d'intérêts divergents, voire de conflits.

A la différence du libéralisme économique classique qui ne voit dans le travailleur qu'un agent parmi d'autres dans le circuit économique, l'apporteur de capitaux assumant à lui seul tout le risque de la responsabilité et en définitive tout le profit, à la différence également du collectivisme qui assimile à une citoyenneté politique la citoyenneté économique de l'entreprise et qui conduit à la dilution des responsabilités, à la pénurie et à l'absence de liberté, la participation considère

l'entreprise comme une communauté qui regroupe autour des mêmes intérêts, salariés et entrepreneurs, et qui, au-delà des antagonismes inévitables dans toute organisation humaine, établit une solidarité de fait entre le salarié et l'entreprise.

L'expression de ce droit collectif des salariés dans l'entreprise doit se traduire dans des règles proposées librement aux entrepreneurs, et qui peuvent revêtir plusieurs aspects :

- l'intéressement, c'est-à-dire un droit sur les résultats ;
- l'actionnariat qui suppose pour les salariés, la possibilité de participer au capital de leur société dans des conditions privilégiées ;
- enfin, la participation à l'exercice de la responsabilité.

#### **A. L'historique du droit de la participation en France**

Ces trois formes de participation se sont successivement mises en place en France depuis 1959.

##### ***a) Les formules d'intéressement aux résultats et d'épargne de l'entreprise***

Sur le plan chronologique, c'est l'intéressement des salariés au capital et aux résultats des entreprises qui a le premier reçu une application pratique avec, en tout premier lieu, l'**ordonnance n° 59-126 du 7 janvier 1959** qui avait prévu quatre formes d'intéressements facultatifs :

- participation collective aux résultats ;
- participation au capital ou aux opérations d'autofinancement ;
- participation à l'accroissement de la productivité ;
- soit enfin tout autre mode de rémunération collective tenant compte des caractéristiques propres à l'entreprise et permettant une association effective des travailleurs.

Cette ordonnance a été modifiée par la loi n° 73-1197 du 27 décembre 1973 et codifiée sous les articles L 441-1 à L 441-11 et R 441-1 à R 441-17 du Code du travail.

Ces dispositions sont ouvertes à toutes les entreprises du secteur privé et du secteur nationalisé dont le personnel n'est pas soumis à un statut réglementaire. Les participations versées en espèces sont déductibles de l'impôt sur les sociétés et sont passibles de l'impôt sur le revenu dans la catégorie traitements et salaires.

Depuis 1959, 1 086 accords ont été signés, intéressant 335 000 salariés.

L'ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967 codifiée sous les articles L 442-1 à L 442-18 du Code du travail, a créé un régime obligatoire de participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises qui s'impose pour les entreprises du secteur privé employant habituellement plus de 100 salariés, ainsi que pour certaines entreprises nationalisées dont la liste actuelle a été arrêtée par le décret n° 83-652 du 13 juillet 1983. Ce système est facultatif pour les entreprises de moins de 100 salariés et les modalités de la participation sont alors définies par voie d'accords contractuels.

Ces dispositions ont pour objet de reconnaître aux salariés un droit sur les bénéfices réalisés par l'entreprise par le moyen d'une réserve spéciale de participation calculée et prélevée par l'entreprise sur son bénéfice, qui doit se répartir entre tous les salariés, proportionnellement aux salaires perçus, dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale.

La réserve spéciale de participation peut donner lieu :

- soit à l'affectation d'un fonds d'investissement de l'entreprise, constitutif d'une créance sur celle-ci et rémunéré par un intérêt ;
- soit à un versement à un organisme de placement sous forme d'un plan d'épargne d'entreprise ;
- soit encore à l'attribution d'actions de l'entreprise.

La réserve spéciale de participation est indisponible pour une durée de cinq ans, sauf en cas de déblocage anticipé pour raison de mariage, de cessation du contrat de travail, d'invalidité, de divorce, de décès ou d'acquisition d'une habitation principale. Pour l'entreprise, elle est déductible des bénéfices de l'exercice. Les sommes attribuées aux salariés sont exonérées de taxes et participations assises sur les salaires et ne sont pas prises en compte pour l'application de la législation du travail et de la sécurité sociale.

Les sommes revenant aux salariés ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu.

Au 31 décembre 1984, 12 090 entreprises étaient concernées par la participation au titre de l'ordonnance de 1967 comprenant 4 698 000 salariés.

La réserve spéciale de participation a atteint un montant cumulé entre 1968 et 1982 de 47,2 milliards de francs. En outre, dans le cadre des plans d'épargne d'entreprises également créés par l'ordonnance du 17 août 1967 modifiée par la loi n° 73-1197 du 27 décembre 1973 et codifiée sous les articles L 443-1 à L 443-10 du Code du travail, environ 12 % de la réserve spéciale de participation sont affectés annuellement à des plans d'épargne collectifs composés exclusivement d'actions de SICAV ou de parts de fonds communs de placement.

#### ***b) Les formules de participation au capital de l'entreprise***

Différentes formules de participation au capital de l'entreprise ont organisé depuis 1966 l'actionnariat des salariés en prévoyant, pour favoriser ces systèmes, un certain nombre d'avantages fiscaux.

On peut citer notamment les plans d'option de souscription ou d'achat, mis en place par les articles 208-1 à 208-8 de la loi du 24 juillet 1966, la loi n° 70-1322 du 31 décembre 1979, les articles 13 et 15 de la loi du 9 juillet 1984, l'article 37 de la loi du 11 juillet 1985 et l'article 13-4 2° de la loi du 14 décembre 1985.

Tous ces systèmes facultatifs concernent toutes les sociétés par actions cotées ou non cotées, et ouvrent aux salariés la possibilité de devenir actionnaires de leur entreprise ou de tirer profit de la hausse de la valeur des actions de leur société. Généralement les avantages fiscaux sont subordonnés à la condition que le salarié conserve les titres pendant une durée égale à 5 ans à compter de la date d'attribution de l'action et divers avantages fiscaux sont accordés aux entreprises et aux salariés.

Le bilan d'application de ces plans d'option a été faible puisque seulement 10 plans d'option, dont 7 réservés aux cadres, ont été mis en place entre 1970 et 1981. La loi n° 73-1196 du 27 décembre 1973 a organisé par ailleurs l'actionnariat dans le secteur privé, sous forme de plans facultatifs d'émission ou d'achat d'actions ouverts à tous les salariés et étendus par la loi du 14 décembre 1985, aux salariés de filiales et sous-filiales dont le siège est en France.

Dans ces systèmes, la société offre à ses salariés la possibilité de souscrire à une augmentation de capital qui leur est réservée par émission d'actions ou achat des actions avec certificat d'investissements en bourse, dans la double limite de 20 % du capital social pour la société, et de la moitié du plafond de la sécurité sociale pour le salarié. Il est à noter que le prix des actions peut être inférieur à 10 % du cours boursier et que des facilités de paiement peuvent être accordées aux salariés.

Les actions acquises sont nominatives et incessibles pendant 5 ans, sauf cas de déblocage anticipé identique à celui de la formule de participation aux fruits de l'expansion. Diverses exonérations fiscales sont envisagées, et depuis 1974, 50 sociétés ont proposé de telles formules concernant 12 400 salariés ayant versé 65 millions de francs, 35 millions de francs provenant dans ces opérations des sociétés elles-mêmes.

Le pourcentage du capital transmis a varié entre 0,5 et 7 % du capital social des sociétés concernées.

**La loi n° 80-834 du 24 décembre 1980 a organisé de son côté une distribution gratuite d'actions**, qui a concerné toutes les sociétés par actions cotées ou non cotées, et qui a eu pour objet de relancer ponctuellement, et dans le cadre d'une opération unique et facultative, l'actionnariat des salariés. Dans le cadre de cette opération, qui avait pour objet de rendre les Français propriétaires de leurs entreprises, celles-ci ont pu distribuer gratuitement leurs propres actions dans la double limite de 3 % du capital social de la société et de 5 000 F pour chaque salarié.

La valeur des actions distribuées était exonérée d'impôts sur le revenu. Pour la société, la distribution d'actions n'était pas déductible, mais celle-ci a acquis une créance sur l'État, égale à 65 % de la valeur des actions rémunérées par un intérêt, et remboursable sur 10 ans.

La valeur des actions gratuites s'élève à 1,4 milliard de francs. Elle a concerné 600 000 salariés et 350 entreprises.

Enfin on peut noter que l'**actionnariat public** a été mis en oeuvre dans quelques cas particuliers, notamment la loi n° 70-11 du 2 janvier 1970 pour l'entreprise Renault, la décision du Conseil des ministres du 8 avril 1970 pour le Crédit Foncier de France et la loi n° 73-8 du 4 janvier 1973 pour le secteur des assurances et des banques.



Les entreprises publiques concernées ont eu ainsi la possibilité de distribuer des actions gratuites ou à titre onéreux, ces actions nominatives étant incessibles avant l'expiration d'un délai de 5 ans et les distributions gratuites d'actions étant affranchies de l'impôt sur le revenu. 10 % du capital de Renault ont ainsi été possédés par le personnel, 9 % du capital des compagnies d'assurance et 4 % du capital du Crédit Foncier de France.

A cet égard, on ne peut que regretter l'orientation donnée par les pouvoirs publics en 1982, qui, à l'occasion de la loi de nationalisation, a tendu à faire disparaître l'actionnariat salarié des entreprises publiques.

Il faut rappeler en effet que par le jeu de l'article 27 de la loi de nationalisation n° 82-155 du 11 février 1982 a été supprimé l'actionnariat salarié dans les banques nationales ainsi que par voie de conséquence, la représentation des actionnaires salariés au conseil d'administration. A l'époque, votre rapporteur avait insisté sur le fait que la suppression de cette forme d'actionnariat dans les banques n'était justifiée par aucune nécessité d'ordre économique ou juridique, mais uniquement idéologique, le salarié devenu citoyen économique dans la conception d'alors du Gouvernement, ne devant en aucune façon déterminer sa citoyenneté de sa qualité d'actionnaire, c'est-à-dire de propriétaire d'une partie, fût-elle minime, du capital.

Par ailleurs la loi de démocratisation du secteur public a également supprimé cette forme de représentation dans les conseils d'administration de la régie Renault, de la S.N.I.A.S. et de la S.N.E.C.M.A. par le jeu de l'article 37 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983.

Enfin, à l'occasion de l'adoption de la loi n° 84-103 du 17 février 1984 complétant les dispositions de la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public a été également supprimée de la représentation de l'actionnariat salarié au sein des conseils d'administration des sociétés centrales d'assurances, dont le principe avait été posé par l'article 11 de la loi n° 73-8 du 4 janvier 1973 et repris dans le Code des assurances dans son article L 322-15.

On peut ainsi constater que le Gouvernement socialiste s'est acharné, tout au long de la 7<sup>e</sup> législature, à faire disparaître l'actionnariat salarié dans les sociétés nationalisées, essentiellement par réaction doctrinale vis-à-vis des lois de 1973 et de 1980.

**c) *La participation aux conseils d'administration  
ou de surveillance des sociétés anonymes***

L'idée d'assurer une représentation des salariés dans les organes de direction des sociétés n'est pas récente puisque toutes les grandes lois de nationalisation de 1945 et 1946 avaient prévu une représentation des salariés dans les conseils d'administration des entreprises nationalisées, tandis que l'ordonnance du 22 février 1945 créait les comités d'entreprises, organismes élus du personnel ayant à la fois un droit de regard dans le domaine économique et un droit de gestion dans le domaine social, et que la loi du 16 avril 1946 consacrait les droits des délégués élus du personnel.

Dans le droit actuellement en vigueur, la participation des salariés à l'exercice de la responsabilité, se traduit sous deux systèmes.

Tout d'abord celui de **la participation des représentants des comités d'entreprise aux conseils d'administration ou de surveillance des sociétés anonymes avec voix consultative**, instituée par l'article L 432-6 du Code du travail relevant de la loi n° 82-915 du 28 décembre 1982. Cet article a fixé à deux le nombre de délégués du comité d'entreprise aux conseils d'administration, l'un appartenant à la catégorie des cadres techniciens et agents de maîtrise, l'autre à la catégorie des employés et ouvriers pour les sociétés de moins de 500 salariés, et pour les sociétés de plus de 500 salariés, le nombre de délégués étant fixé à 4, un représentant la catégorie de la maîtrise, un la catégorie des ingénieurs et cadres, et deux la catégorie des ouvriers et employés.

Dans cette forme de participation, les délégués du comité d'entreprise disposent de certaines informations et ont la possibilité de soumettre aux conseils d'administration ou de surveillance certains voeux.

Le second système résulte de l'article 93 de la loi du 24 juillet 1966 qui offre **la possibilité d'une représentation des salariés actionnaires des sociétés anonymes au conseil d'administration**, s'ils sont liés à l'entreprise par un contrat de travail datant d'au moins deux ans et correspondant à un travail effectif. L'article 93 précise que cette participation n'est praticable que dans les sociétés anonymes à directoire et conseils de surveillance, sauf dérogation au bénéfice des salariés exerçant une option d'achat d'émission de l'entreprise. Il dispose également que la proportion d'administrateurs salariés dans les conseils d'administration ne peut dépasser le tiers de l'effectif total de leurs membres.

## **B. La position de la commission des affaires sociales du Sénat sur le problème de la participation**

Le Sénat a eu l'occasion, dans le passé, à plusieurs reprises, et notamment par la voix de votre rapporteur, de préciser ses conceptions en matière de participation des travailleurs au capital et à la gestion des entreprises et aux fruits de l'expansion.

Tout d'abord, le Sénat a eu à examiner en 1980 la **proposition de loi de M. Claude Labbé relative à l'intéressement des travailleurs au capital, aux fruits de l'expansion et à la gestion des entreprises**, qui contenait trois dispositions principales :

- d'une part le développement de l'actionnariat des salariés dans toutes les sociétés soumises aux dispositions de l'ordonnance de 1967 ;
- d'autre part l'institution de la participation du personnel à la gestion des entreprises dans les sociétés par actions employant plus de 500 salariés ;
- enfin, la création d'un nouveau type de société, la société d'actionnariat salarié.

Les dispositions assurant le **développement de l'actionnariat des salariés** dans les entreprises soumises aux dispositions de l'ordonnance de 1967 reprenaient intégralement celles de la proposition de loi n° 248 déposée au Sénat par votre rapporteur de la commission des affaires sociales, et qui prévoyait la création d'une tranche supplémentaire d'intéressement obligatoirement investie en actions de la société représentant le quart de la dotation annuelle à la réserve spéciale de participation de l'ordonnance de 1967. Assortie d'un système financier et fiscal incitatif, cette tranche spéciale s'appuyait sur le mécanisme soit d'un plan d'actionnariat, soit d'un plan d'épargne d'entreprise.

**L'institution d'une participation du personnel à la gestion des entreprises** dans les sociétés par action employant plus de 500 salariés fut à l'époque très controversée, notamment au regard de la position prise par l'Assemblée nationale : représentation obligatoire du personnel dans les sociétés anonymes employant plus de 500 salariés ; limitation de cette représentation au personnel d'encadrement et aux agents de maîtrise, tels qu'ils sont définis à l'article L 513-1 du code du travail ; identité des mesures applicables aux sociétés dotées d'un conseil d'administration et aux sociétés dotées d'un conseil de surveillance ; limitation de la responsabilité des représentants du personnel d'encadrement siégeant dans les conseils d'administration et les conseils de

surveillance, cette responsabilité n'étant engagée qu'en cas de faute « lourde » des intéressés ; incompatibilité entre les fonctions d'administrateur ou de membre du conseil de surveillance élu par le personnel et tout mandat syndical.

Les critiques les plus importantes avaient alors porté sur la limitation de la représentation d'encadrement et sur les pouvoirs, et partant de là, sur la responsabilité des administrateurs désignés par le personnel en matière de gestion.

Face à ces critiques, la commission des affaires sociales du Sénat avait alors proposé une autre formule, celle de la société à statut « dualiste », c'est-à-dire une société dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance, permettant la représentation du personnel à l'échelon du conseil de surveillance. La société à statut « dualiste » avait d'ailleurs été créée à cette fin par un amendement présenté lors du vote de la loi de 1966 par MM. René Capitant et Le Douarec en vue de créer un nouveau type de société anonyme destiné à favoriser la réforme de l'entreprise.

La structure dualiste repose en effet sur la séparation des pouvoirs entre un directoire, qui a seul autorité pour gérer l'entreprise, et un conseil de surveillance qui en assure le contrôle permanent.

Elle répond, par conséquent, au double objectif de la participation qui est d'assurer l'autorité du chef d'entreprise et de permettre, ainsi que l'exprimait le général de Gaulle dans sa conférence de presse du 21 février 1966, que les salariés « soient informés d'une manière suffisante de la marche de l'entreprise et puissent, par des représentants qu'ils auront tous nommés librement, participer à la société et à ses conseils pour y faire valoir leurs intérêts, leurs points de vue et leurs propositions. »

La commission des affaires sociales avait alors proposé d'adopter les mesures suivantes : distinction entre les sociétés à statut dualiste et les sociétés dotées d'un conseil d'administration ; dans toutes les sociétés à statut dualiste employant plus de 500 salariés, obligation pour le conseil de surveillance de comprendre, en sus des membres élus par l'assemblée générale des actionnaires, deux représentants du personnel, l'un élu par le collège constitué par le personnel d'encadrement, l'autre, par le collège constitué par les autres catégories de salariés ; dans les sociétés dotées d'un conseil d'administration, représentation du personnel facultative et limitée au seul personnel d'encadrement.

En outre, il était envisagé de faire obligation à toutes les sociétés de type traditionnel, c'est-à-dire aux sociétés dotées d'un conseil d'administration employant plus de 1 500 salariés, de se transformer en société à structure dualiste dans le délai d'un an.

Pour ce qui est enfin de la **société d'actionnariat salarié**, il s'agissait cette fois, non plus de dispositions obligatoires imposées aux entreprises, mais de la simple faculté donnée aux sociétés anonymes de transformer éventuellement leurs statuts en fonction de cette nouvelle formule imaginée à partir de l'idée de l'association capital-travail.

Assurant une répartition paritaire des profits entre actionnaires et salariés, le texte prévoyait en outre la création d'un fonds d'actionnariat salarié chargé de représenter ces actionnaires pendant la durée d'incessibilité de leurs titres.

Il avait semblé à l'époque à votre commission des affaires sociales que la société d'actionnariat était une bonne formule pour les entreprises de matière grise dans lesquelles les investissements sont faibles et qui ne nécessitent que de simples fonds de roulement pour faire vivre une équipe de chercheurs jusqu'au moment où celle-ci peut se rentabiliser grâce à ses découvertes.

La société d'actionnariat salarié, en faisant de ses chercheurs des associés à part entière, aurait ainsi réduit les risques de fuite des cerveaux et aurait facilité l'investissement de capitaux dans les domaines de la recherche.

Ce texte ne reçut malheureusement jamais l'application qu'il aurait méritée.

A l'occasion de l'examen du **projet de loi relatif à la démocratisation du secteur public**, votre rapporteur a eu également l'occasion de rappeler, face aux droits nouveaux que le Gouvernement d'alors voulait introduire dans les entreprises publiques, les conditions d'une réelle participation du personnel et notamment du personnel d'encadrement.

La principale critique qui avait alors été émise par le Sénat à propos des différents projets de loi concernant les droits des travailleurs, était que ces textes n'ouvraient pratiquement jamais aux salariés eux-mêmes le droit de participer à la gestion de l'entreprise et de s'exprimer sur l'organisation et leurs conditions de travail, mais qu'au contraire ils avaient pour objectif de « médiatiser » cette expression et de per-

mettre à certaines organisations de s'assurer la maîtrise de la plus grande partie du secteur public, notamment par l'organisation d'élections soumises en fait à un monopole syndical.

Certes, la commission des affaires sociales n'avait pas alors contesté ce monopole syndical pour la désignation des instances de la défense des revendications des travailleurs, mais elle avait alors estimé qu'il n'avait plus sa place, dès lors qu'il s'agissait d'assurer la participation des salariés à la gestion des entreprises. Il est vrai qu'à l'époque, le risque d'une politisation accrue de l'entreprise était bien réel et que, grâce à la sagesse des salariés eux-mêmes, le risque que dénonçait la Haute Assemblée a été limité.

Face à la vision étatiste proposée alors par le Gouvernement, votre commission avait alors proposé qu'il soit accordé à toutes les sociétés anonymes la possibilité d'adopter la structure dualiste déjà proposée lors des débats de 1980 et d'organiser ainsi la représentation des salariés au sein des conseils de surveillance par deux membres élus : l'un représentant l'encadrement, l'autre les autres catégories de personnel.

Votre rapporteur, lors de ce débat avait ainsi rappelé que la transformation en société de type dualiste permet l'association des salariés au contrôle à l'intérieur du conseil de surveillance, mais non à la gestion de l'entreprise, et règle ainsi le problème délicat de la détermination de leurs responsabilités qui reste toujours un des problèmes de la participation avec celui de la coexistence au sein d'un même conseil d'administration, de représentants directs avec voix délibérative, et de délégués du comité d'entreprise avec voix consultative.

Au cours du même débat, votre rapporteur rappelait également à nouveau l'intérêt de créer la société d'actionariat salarié associant travailleurs salariés et apporteurs de capitaux, les profits étant répartis paritairement entre les deux. Ce nouveau type de société, comme votre rapporteur l'a souligné ultérieurement en 1982 dans sa proposition de loi n° 315, est particulièrement bien adapté aux sociétés de matière grise qui nécessitent peu d'investissements mais qui engagent une forte valeur ajoutée. « Parce qu'elles correspondent à une catégorie de société de haut niveau qui a tendance à se développer, il paraît probable qu'il sera nécessaire un jour de prévoir dans notre législation, une forme juridique semblable » était-il indiqué dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi. Il me semble qu'avec le temps, ce nouveau type de société s'impose plus que jamais car il répond bien aux besoins d'association du capital et du travail dans les nouvelles entreprises à forte valeur ajoutée et à haut risque industriel.

Il convient enfin de rappeler que, dans le cadre de la même proposition de loi, il était envisagé pour les filiales des sociétés nationalisées par la loi du 11 février 1982, l'obligation de se transformer en société anonyme à structure dualiste, quelle que soit l'importance de leur personnel.

Ces propositions devraient, me semble-t-il, être revues dans le cadre de la politique de privatisation que souhaite mener le Gouvernement, car cette opération de privatisation ne sera vraiment réussie que si les salariés ont le sentiment d'une augmentation de leurs droits et de leur responsabilités dans la marche de leur entreprise.

### **C. Les mesures envisagées par le Gouvernement**

Votre commission ne dispose que d'informations fragmentaires sur les intentions du Gouvernement en matière de développement de la participation des salariés dans les entreprises.

Lors d'un récent conseil des ministres, il était indiqué que « l'intéressement des salariés aux résultats de l'entreprise serait favorisé, que la loi de 1966 sur les sociétés serait modifiée afin de permettre l'ouverture des conseils d'administration et des conseils de surveillance des entreprises à leurs salariés ». Par ailleurs, au cours de la discussion du projet de loi d'habilitation à l'Assemblée nationale, lors de la séance du 29 avril 1986, le ministre des affaires sociales a indiqué que « le Gouvernement entend élargir le rôle des représentants des salariés en accroissant leur participation aux conseils d'administration, de surveillance des entreprises. »

Actuellement, en vertu des articles L 432-5 et L 25-52 du Code du travail, le comité d'entreprise doit être représenté aux séances de ces conseils par deux de ses membres, dont un représentant des cadres et un de la maîtrise.

Lorsque l'entreprise comporte 3 collèges pour les élections à ces sièges, la délégation est de 4 membres : 2 représentant des ouvriers et employés, un de la maîtrise et un des cadres. Il s'agit de membres élus, titulaires ou suppléants et non de représentants syndicaux désignés. Elle peut soumettre aux conseils d'administration les vœux du comité d'entreprise.

Au cours du même débat, le Gouvernement a précisé que son objectif était « d'ouvrir officiellement aux sociétés anonymes leur conseil d'administration au personnel salarié. »

En outre, le ministre a indiqué que l'article 6 du projet de loi qui a pour objet de définir les conditions d'application de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public ferait obligation aux entreprises qui seront privatisées de maintenir un nombre de représentants salariés égal au tiers du nombre des membres du conseil, malgré le fait que le mandat des membres des conseils d'administration désignés en application de la loi de démocratisation du secteur public prendra fin à compter de la promulgation du présent projet de loi d'habilitation.

Cette disposition sur l'obligation de participation représentative pour les sociétés privatisées a cependant été supprimée dans le nouvel article 6 du projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3 de la constitution par le jeu d'un amendement n° 448 rectifié. Sa suppression ne signifie pas que le Gouvernement ne souhaite pas la mise en oeuvre de la participation à la responsabilité dans les sociétés publiques du secteur concurrentiel qui seront privatisées ; elle signifie simplement que ces sociétés seront placées dans les mêmes conditions que les autres sociétés du secteur concurrentiel pour la mise en oeuvre de la participation.

En bref, il résulte de ces dispositions, qu'à la différence des Gouvernements qui l'ont précédé et qui étaient inspirés dans leur oeuvre législative, par une vision doctrinaire de la représentation des salariés, l'actuel gouvernement préfère s'inspirer d'une vue libérale de l'organisation des rapports sociaux qui laisse aux différents partenaires le soin de choisir la formule convenant le mieux à l'association des salariés au destin de leur entreprise.

En tout état de cause, la décision de passer sous un régime de participation ou sous un autre restera du domaine de la responsabilité de l'assemblée générale de chaque entreprise, et elle sera le résultat d'une négociation entre l'entreprise et son personnel.

\*  
\*   \*  
\*

Le problème le plus difficile posé par l'association des salariés au destin de leur entreprise reste celui de leur participation et de leur mode de désignation aux organes de gestion.

Or, sur ce point, il ne semble pas qu'il existe de solution unique ; on peut envisager de multiples formes de participation, soit dans le



cadre des comités d'entreprises, soit dans le cadre des conseils d'administration, soit dans le cadre des conseils de surveillance. Quant aux modes de désignation, on peut envisager celle par l'Assemblée générale des actionnaires, soit par un ou plusieurs collègues salariés, ou encore par le moyen du suffrage universel dans une société de type dualiste.

En tout état de cause, votre commission estime que dans une vue libérale de l'organisation de la société, il convient de laisser aux entreprises le soin de décider elles-mêmes quelle solution peut le mieux répondre à leurs besoins, et le rôle du législateur doit donc se borner à offrir les différentes formules de participation susceptibles de s'appliquer dans le contexte actuel d'organisation des rapports du travail.

On peut cependant souligner qu'au regard des entreprises nationalisées qui vont faire l'objet d'une privatisation, le législateur se doit d'orienter leurs formes de représentation des salariés issues de la loi de démocratisation du secteur public du 26 juillet 1983 vers une authentique participation du personnel au destin de ces entreprises, combinant à la fois participation financière et participation représentative. La nationalisation de ces entreprises en 1982 n'a pas été l'occasion de la mise en oeuvre de cette communauté de destin ; leur privatisation doit l'être. Alors les 65 entreprises concernées par cette vaste opération de dégagement du pouvoir de l'État deviendront vraiment la « vitrine sociale » que les gouvernements socialistes avaient vainement promise aux Français.

\*  
\*   \*  
\*

## CONCLUSION

En résumé, le projet de loi d'habilitation qui est proposé par le Gouvernement à la Haute Assemblée, répond bien aux idées de liberté, de responsabilité, de concertation et de participation, que la commission des affaires sociales du Sénat a toujours appelées de ses vœux lors de l'examen des textes sociaux qui lui ont été proposés ces dernières années.

Loin d'adopter une position rigide, elle estime au contraire que la loi ne doit fixer que les grandes orientations qui règlent les relations du travail, laissant à la négociation collective le soin de déterminer, soit au niveau de la branche professionnelle, soit au sein des entreprises, voire même des établissements, les modalités pratiques d'organisation de la durée du travail, de la gestion des effectifs et de la participation des salariés aux décisions, conditions qui seules permettront aux entreprises françaises de retrouver le dynamisme et la compétitivité sans lesquels aucune politique de l'emploi ne pourra être réussie.

Votre commission estime que l'ensemble des mesures à caractère social proposées dans le projet de loi d'habilitation, qu'il s'agisse des mesures de stimulation de l'emploi des jeunes sous forme d'allègement de charges pour les entreprises, de modification des dispositions du droit du travail en matière de contrat à temps différencié, de révision de la loi sur l'aménagement du temps de travail ou de la participation des salariés dans l'entreprise, vont dans le sens du redressement économique que se propose de mener le Gouvernement. Elles vont également dans le sens des objectifs définis par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale et que le Sénat a approuvée par un vote dénué de toute ambiguïté.

C'est pourquoi votre commission vous propose d'adopter sans modification le présent projet de loi d'habilitation.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte considéré comme adopté par l'A.N. en 1 <sup>re</sup> lecture	Propositions de la Commission
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans les conditions indiquées à l'article premier de la présente loi, les mesures nécessaires au développement de l'emploi.	Alinéa sans modification.	Conforme
A cet effet, le Gouvernement pourra :	A cet effet, le Gouvernement peut :	
1. prendre toutes dispositions, notamment d'exonération de charges sociales, confortant l'emploi des jeunes de seize à vingt-cinq ans et favorisant leur embauche, en utilisant les dispositifs de formations professionnelles en alternance et tout autre dispositif existant ou à créer en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes ;	1. prendre...	
	... des jeunes. Les exonérations de charges sociales constituant une mesure d'incitation générale à l'embauche pourront concerner les embauches intervenues à compter du 1 <sup>er</sup> mai 1986.	
	La limite d'âge prévue à l'alinéa précédent est augmentée d'un an par enfant né vivant avant que leur mère ait atteint l'âge de vingt-cinq ans.	
2. apporter aux dispositions des titres premier et troisième du livre troisième du code du travail les modifications propres à améliorer le placement des demandeurs d'emploi ;	2. alinéa sans modification.	
3. apporter aux dispositions du code du travail les modifications permettant, d'une part, de lever certains obstacles au recours au contrat de travail à durée déterminée et au travail temporaire, et, d'autre part, de favoriser l'exercice du travail à temps partiel ;	3. alinéa sans modification.	

<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte considéré comme adopté par l'A.N. en 1<sup>re</sup> lecture</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>4. au vu des résultats des négociations entre les organisations patronales et syndicales, apporter aux dispositions du code du travail relatives à la durée du travail et à l'aménagement du temps de travail, les modifications permettant, notamment, de mieux prendre en compte les variations des niveaux d'activité et les conditions de fonctionnement des entreprises ;</p>	<p>4. apporter aux dispositions...</p> <p>...les modifications permettant, compte tenu des négociations entre les partenaires sociaux, d'adapter les conditions de fonctionnement des entreprises aux variations de leur niveau d'activité et aux conditions économiques générales.</p>	
<p>5. procéder, dans des zones où la situation de l'emploi est particulièrement grave, à des allègements de charges sociales et fiscales en vue d'inciter à la création d'emplois.</p>	<p>5. en vue d'inciter à la création d'emplois, consentir, pour une période limitée, aux entreprises situées dans certaines zones où la situation de l'emploi est particulièrement grave, des exonérations ou des réductions d'impôts d'État ou de cotisations sociales, ou encore, modifier, pour une période limitée, les règles d'assiette des impôts d'État auxquels ces entreprises sont assujetties.</p>	
<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3.</p>
<p>Le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, dans les conditions indiquées à l'article premier de la présente loi, les mesures nécessaires au développement de la participation des salariés à l'entreprise.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Conforme</p>
<p>A cet effet, le Gouvernement pourra :</p>	<p>A cet effet, le Gouvernement peut :</p>	
<p>1. modifier les dispositions du code du travail et du code général des impôts relatives à l'intéressement, à la participation et à l'actionnariat des salariés en vue de favoriser la participation de ceux-ci au capital et aux résultats de l'entreprise ;</p>	<p>1. alinéa sans modification.</p>	
<p>2. prendre toutes mesures en vue d'accroître la participation des salariés aux conseils d'administration ou de surveillance des sociétés anonymes.</p>	<p>2. modifier la législation sur les sociétés commerciales afin d'offrir aux sociétés anonymes la faculté d'introduire dans leurs statuts des dispositions prévoyant que des représentants du personnel salarié siègeront avec voix délibérative au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance.</p>	

<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte considéré comme adopté par l'A.N. en 1<sup>re</sup> lecture</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<b>Art. 5.</b>	<b>Art. 5.</b>	<b>Art. 5.</b>
<p>Le Gouvernement est habilité, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, et dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à définir les conditions de transfert en vue notamment d'assurer la protection des intérêts nationaux et de faciliter l'acquisition par le personnel d'une fraction du capital. Il définira le régime fiscal applicable à ces opérations.</p>	<p>Le Gouvernement...</p>	<p>Conforme</p>
	<p>... Constitution :</p>	
	<p>1. à fixer, pour le transfert des entreprises figurant sur la liste mentionnée à l'article 4 et pour la délivrance de l'autorisation administrative relative aux opérations mentionnées au second alinéa du paragraphe II de l'article 8 :</p>	
	<p>— les règles d'évaluation des entreprises et de détermination des prix d'offre ;</p>	
	<p>— les modalités juridiques et financières de transfert ou de cession et les conditions de paiement ;</p>	
	<p>— les modifications des dispositions restreignant l'acquisition ou la cessibilité des droits tenus sur les entreprises concernées ;</p>	
	<p>— les conditions de la protection des intérêts nationaux ;</p>	
	<p>— les conditions de développement d'un actionnariat populaire et d'acquisition par le personnel de chaque société et de ses filiales d'une fraction du capital ;</p>	
	<p>— le régime fiscal applicable à ces transferts et cessions ;</p>	
	<p>2. à définir, pour les autres cas visés à l'article 8, les conditions de délivrance de l'autorisation administrative ;</p>	
	<p>3. à définir les conditions de la régularisation des opérations intervenues préalablement à l'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	

**Texte  
du  
projet de loi**

**Art. 6**

A compter de la promulgation de la présente loi, il sera procédé, dans les entreprises visées à l'article 4, à la désignation par décret du président du conseil d'administration. Dès cette nomination, le mandat des membres des conseils d'administration désignés en application du 2° de l'article 5 et de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, prendra fin.

Dans un délai de trois mois à compter de sa nomination, le président peut convoquer l'assemblée générale ou l'instance en tenant lieu à l'effet de ramener le nombre des membres du conseil d'administration au nombre prévu dans la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Dans les sociétés dans lesquelles les entreprises visées à l'article 4 détiennent, directement ou indirectement, la majorité du capital, une assemblée générale pourra être convoquée aux mêmes fins dans un délai de quatre mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le nombre de représentants des salariés doit être égal au tiers du nombre des membres du conseil, sous réserve toutefois qu'il n'excède pas leur nombre actuel. Les représentants des salariés au nouveau conseil seront désignés en fonction des résultats des élections à l'ancien conseil.

**Texte considéré  
comme adopté par l'A.N.  
en 1<sup>re</sup> lecture**

**Art. 6.**

Dans les entreprises mentionnées à l'article 10 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public et figurant sur la liste mentionnée à l'article 4 de la présente loi, il sera procédé à la désignation, par décret en conseil des ministres, du président du conseil d'administration ou du président-directeur général selon le cas. Dès cette nomination, le mandat des membres des conseils d'administration désignés, le cas échéant, en application du 2° de l'article 5 de ladite loi et actuellement en fonction prendra fin.

*Alinéa supprimé.*

*Alinéa supprimé.*

*Alinéa supprimé.*

**Propositions  
de la  
Commission**

**Art. 6.**

Conforme

## ANNEXE

### LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI

(Conclusions d'une étude de la Division  
des Études économiques du Sénat)

Le taux de croissance du P.I.B. en France devient en 1989 égal à celui dont on a fait l'hypothèse pour la moyenne de nos partenaires, soit 2,8 %, et il le dépasse ensuite pour atteindre 3,1 % par an en 1990-1991.

Ce résultat est à interpréter avec prudence, car il n'est pas dépourvu de lien avec les hypothèses de départ relatives à la gestion des parités au sein du S.M.E. qui autoriserait une légère amélioration de la compétitivité des produits français.

En effet, ces hypothèses influencent favorablement les flux d'importations et d'exportations exprimées en volume (1). Elles réduisent donc l'effet inhibiteur qu'exerce sur la croissance intérieure la tendance du volume des importations à augmenter plus rapidement que celui des exportations.

Toujours est-il que le taux de croissance du P.I.B. retrouve, en fin de projection, un niveau analogue à celui qui a été observé entre les deux chocs pétroliers.

Pourquoi, dans ces conditions, le nombre d'emplois continue-t-il de baisser alors qu'il avait augmenté entre les deux chocs pétroliers ?

La réponse à cette question appelle une réflexion sur l'évolution de la productivité :

a) — dans la période projection, la croissance des branches industrielles est plus forte que celle des services, alors que le contraire avait été observé entre 1973 et 1979 ; or, une croissance centrée sur l'industrie a un contenu en emplois plus faible qu'une croissance centrée sur les services.

---

(1) Cependant — ainsi qu'il advient généralement en économie — cet effet favorable trouve ailleurs sa contrepartie : si la France et l'Allemagne ont un taux de croissance comparable, alors que le mark s'apprécie par rapport au franc, le partage du revenu européen se modifie au profit de l'Allemagne et au détriment de la France.

**Production - Productivité - Emploi**  
(Variations annuelles moyennes en % ou en milliers)

	<u>1979</u> 1973	<u>1985</u> 1979	1986-1987	1988-1989	1990-1991
<b>En % par an</b>					
• <b>P.I.B. marchand</b> .....	3,2	1,1	1,7	2,6	3,1
dont : valeur ajoutée des branches :					
— industries manufacturières .....	3,0	0,4	1,7	2,9	3,4
— bâtiment .....	- 0,9	- 1,4	0	0,8	1,0
— services marchands .....	4,4	1,9	1,7	2,6	3,2
• <b>Productivité horaire du travail (1)</b> .....	3,6	2,6	2,5	3,3	3,5
dont :					
— industries manufacturières .....	5,2	3,9	3,7	4,8	4,8
— services marchands .....	1,9	2,4	2,4	2,4	2,4
• <b>Productivité par tête (1)</b> .....	2,6	1,7	2,2	3,0	3,2
• <b>Emploi total (3)</b> .....	0,3	- 0,5	- 0,6	- 0,4	- 0,2
dont :					
— industries manufacturières .....	- 1,1	- 2,5	- 1,7	- 1,4	- 1,0
— bâtiment .....	- 1,5	- 2,8	- 2,1	- 0,7	- 0,85
— services (2) .....	3,6	1,1	0,5	0,5	0,95
— commerces .....	0,7	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,15
<b>En milliers par an</b>					
• <b>Emploi total (3)</b> .....	+ 73	- 100	- 126	- 92	- 37
dont :					
— agriculture .....	- 73	- 50	- 50 (4)	- 49 (4)	- 48 (4)
— industries manufacturières .....	- 58	- 112	- 70	- 58	- 41
— bâtiment .....	- 28	- 48	- 31	- 11	- 12
— services (2) .....	+ 143	+ 52	+ 25	+ 25	+ 47
— commerces .....	+ 17	- 2	- 8	- 12	- 4
— administrations (3) .....	+ 76	+ 64	+ 25 (4)	+ 33 (4)	+ 35 (4)

(1) Ensemble des branches marchandes hors agriculture et services du logement.

(2) Y compris services financiers et services du logement, mais non compris les transports, télécommunications et services non marchands.

(3) Hors travaux d'utilité collective.

(4) Hypothèses exogènes au modèle.

b) — compte tenu d'une baisse de la durée du travail plus forte entre 1973 et 1979 (— 1 % par an) que dans la projection (— 0,3 % par an), la productivité par tête s'élèverait plus rapidement dans le scénario (3,2 % par an en 1990-1991) qu'entre les deux chocs pétroliers (2,6 % par an).

On peut alors schématiser comme suit l'évolution de l'activité et de l'emploi par branche dans le scénario de référence :

1. Bien que la croissance industrielle soit supérieure à la moyenne des branches, elle reste nettement inférieure aux progrès de productivité, de sorte que l'emploi industriel se dégrade, à un rythme certes ralenti par rapport aux dernières années, mais comparable à celui qui a été enregistré entre 1973 et 1979.



2. Si la récession dans le bâtiment est enrayée, cela ne suffit pas à stabiliser l'emploi dans cette branche, mais seulement à en ralentir la chute qui avait pris, au cours des dernières années, les proportions d'une hémorragie.

3. Bien que l'activité dans les services bénéficie de la reprise progressive de la consommation des ménages, elle est loin d'engendrer autant de créations nettes d'emplois qu'entre les deux chocs pétroliers : d'une part, le taux de croissance de la valeur ajoutée dans cette branche reste nettement en-deçà de celui qui avait été observé entre 1973 et 1979 ; d'autre part, les progrès de productivité sont plus rapides. Sans doute peut-on rapprocher ces deux observations du net ralentissement des dépenses de santé qui est intervenu ces dernières années et de l'effort concomitant d'amélioration de la productivité dans les hôpitaux.

4. En définitive, au niveau d'agrégation de la nomenclature de branches utilisée dans D.M.S., les seules activités qui créent des emplois au cours de la projection sont les services marchands (+ 37 000 emplois par an en moyenne si l'on comptabilise séparément les services financiers auxquels s'impute une perte de 5 000 emplois par an) et les administrations (+ 30 000 emplois par an en moyenne, compte tenu du développement supposé du travail à temps partiel, mais non compris les travaux d'utilité collective).

Comme le montre le tableau ci-dessous, le décalage entre l'augmentation du nombre des actifs potentiels et la baisse du nombre d'emplois dans l'économie est aussi important dans le scénario présenté ici que l'écart qui a été observé entre 1979 et 1985.

Si l'on admet que les comportements de retrait spontané d'activité décrits par le modèle ne sont pas surestimés, l'aggravation du chômage serait cependant un peu plus limitée (940 000 chômeurs de plus entre 1985 et 1991 au lieu de 1 030 000 entre 1979 et 1985).

**NOMBRE D'EMPLOIS ET NOMBRE DE CHOMEURS**  
(variations en milliers en six ans - chiffres arrondis)

	Entre 1973 et 1979	Entre 1979 et 1985	Entre 1985 et 1991
A. — Nombre d'actifs potentiels (1) .....	+ 1 380	+ 1 090	+ 1 110
B. — Nombre d'emplois dans l'économie hors travaux d'utilité collective .....	+ 440	- 600	- 510
C. — Travaux d'utilité collective ..	—	- 120	+ 60
D. — Ecart A - (B + C) .....	- 940	- 1 570	- 1 560
E. — Nombre d'actifs potentiels renonçant à se présenter sur le marché du travail .....	+ 150	+ 540	+ 620
F. — Nombre de chômeurs au sens du B.I.T. (D - E) .....	+ 790	+ 1 030	+ 940

En moyenne annuelle, le nombre de chômeurs (au sens du B.I.T.) serait de 3 340 000 en 1991 (le seuil des trois millions étant franchi en 1989). En l'absence des travaux d'utilité collective, le résultat aurait dépassé 3 480 000.