

N° 58

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

**RAPPORT GÉNÉRAL**

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 28

**SOLIDARITÉ NATIONALE, SANTÉ, TRAVAIL**  
**I. Section commune**  
**III. Travail**

*Rapporteur spécial : M. André FOSSET.*

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée Nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 42), 471 (tome XXII) et in-8°, 57.**  
**Sénat : 37 (1981-1982).**

**Loi de Finances - Emploi - Travail.**

## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	4
<b>I – Présentation synthétique des principales caractéristiques du projet de budget pour 1982.</b> .....	5
<b>II – Observations de la Commission des finances.</b> .....	9
<b>Ière PARTIE : la situation du marché du travail : l'état de choc</b> .....	11
<b>A. Les principaux indicateurs de la situation de l'emploi</b> .....	12
<b>B. Une accélération très marquée de la détérioration du marché du travail</b> .....	13
1° l'évolution générale sur les trois dernières années .....	13
2° les tendances observées fin septembre 1981 .....	13
3° les indicateurs structurels .....	13
<b>IIème PARTIE : une réponse d'une ampleur sans précédent mais de caractère traditionnel : l'augmentation massive des crédits</b> .....	16
<b>A. Les moyens des services : une remise en cause des efforts de rigueur budgétaire réalisés les années précédentes</b> .....	16
1° les créations d'emploi .....	16
2° le renforcement des moyens de l'ANPE .....	18
3° l'explosion des dépenses de fonctionnement courant .....	22

<b>B. Les interventions : une priorité accentuée donnée aux dépenses passives</b> .....	23
1° la priorité à l'indemnisation. Une inquiétude : la situation financière de l'UNEDIC .....	24
2° la reconduction pure et simple des principales actions menées en faveur de l'emploi ces dernières années .....	31
3° le nombre limité des interventions nouvelles .....	37
4° un secteur peu favorisé : les investissements de l'Association pour la formation professionnelle des adultes .....	39
<b>IIIème PARTIE : une inquiétude persistante : l'absence de stratégie adaptée aux nouvelles données de la compétition internationale</b> .....	44
<b>A. Les mesures annoncées</b> .....	44
1° la réduction de la durée du travail .....	44
2° l'aménagement du travail à temps partiel .....	48
3° l'abaissement de l'âge de la retraite .....	48
4° les créations d'emploi .....	49
<b>B. Les propositions de votre rapporteur</b> .....	53
1° une priorité : la réforme profonde du système de formation professionnelle .....	53
2° une nécessité : l'assouplissement des contraintes pesant sur la gestion du personnel des entreprises dans un cadre négocié .....	54
<b>CONCLUSION</b> .....	56

## AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

La nouvelle répartition des compétences ministérielles intervenue en juin 1981 n'a eu que peu d'incidences sur les documents budgétaires.

Le fascicule budgétaire se divise toujours en trois sections :

I – Section commune,

II – Santé et Solidarité Nationale,

III – Travail.

Le présent rapport, présenté au nom de la Commission des Finances intéresse :

– les crédits de la « *section commune* » constitués principalement par les dotations afférentes à l'administration centrale commune aux Ministères du Travail, de la Santé et de la Solidarité Nationale ainsi qu'à l'Inspection générale des Affaires sociales ;

– les crédits de la « *section travail* » développant les moyens propres au Ministère du Travail. On notera que les crédits relatifs aux travailleurs migrants (anciens chapitres 47-81 et 47-82) sont transférés au budget du Ministère de la Solidarité Nationale.

Avant de procéder à l'analyse critique du projet de budget qui nous est proposé pour 1982, le présent rapport se doit de présenter brièvement ses principales caractéristiques ainsi que les observations formulées sur son contenu par votre Commission des Finances.

## I.- PRESENTATION SYNTHETIQUE DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 1982.

A. Les crédits prévus pour 1982 au titre de la **section commune** s'élèvent à **1 255,5 millions de francs** contre 1 004 en 1981, soit **une progression de 25%**, très supérieure à celle enregistrée l'année dernière (15,9%).

Cette progression des moyens des administrations centrales tient notamment à une augmentation très importante des crédits de paiement (+60%) alors que, par ailleurs, les autres dotations progressent de 23,6% (contre 14,7% en 1981).

D'un montant égal à 1 191,6 millions de francs, les crédits afférents aux **dépenses ordinaires** se répartissent entre trois dotations principales :

- la participation aux charges de pensions civiles à hauteur de 573 millions de francs,
- les rémunérations des personnels d'activité, soit 348 millions de francs,
- le matériel et les frais de fonctionnement des services, soit 211 millions de francs.

Il est à noter que le volume des crédits supplémentaires inscrits au titre des *mesures nouvelles*, soit 95,5 millions de francs, est 4,5 fois supérieur à celui de 1981.

Ces dernières intéressent principalement :

- *la création nette de 92 emplois* qui viennent s'ajouter aux 200 emplois déjà créés en loi de finances rectificative pour 1981 ; ainsi la progression des effectifs - qui atteindront au total 3 463 agents - s'établit à 9% en un an,
- *la provision pour hausse des rémunérations* en 1982 soit 10,8 millions de francs (12,5 MF en 1981). Il convient de signaler que ces crédits correspondent à une progression de 3,2% de la valeur du point fonction publique 1982,
- *l'ajustement des crédits de matériel (+42%) et de fonctionnement des services* (loyers : +51% ; informatique : +40%).

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

- une augmentation très sensible de 39,6% des *autorisations de programme* dont le montant s'élève à 57,9 millions de francs, qui fait suite à la

diminution de près de 21% enregistrée l'année dernière. Les équipements administratifs (acquisition de locaux, rénovation et aménagements) bénéficieront à eux seuls de 30 millions de francs ;

– pour la deuxième année consécutive, par une augmentation importante des *crédits de paiement* de 23,9 millions de francs (+60%). Le montant global de 63,9 millions de francs se répartit entre les équipements administratifs (40 millions) et les études d'organisation et informatique (23,9 millions).

On remarquera le sort privilégié fait à cette dernière dotation qui représente 40% des A.P et 37% des C.P et progresse dans les deux cas de plus de 100%.

**B. Le projet de budget du Travail s'élève pour 1982 à 40 milliards de francs** contre 18,7 en 1981, soit - à structure budgétaire constante - **une augmentation sans précédent de 114%** par rapport à la loi de finances initiale pour 1981, et de 71% si l'on tient compte des crédits inscrits en collectif 1981 (4 779 MF).

Cette progression des crédits est sans commune mesure avec celle prévue pour l'ensemble des budgets civils (+29,2%). Ayant vu ses crédits multipliés par 4 au cours des trois dernières années (9,67 milliards de francs en 1979), le budget du Travail représentera, en 1982, **5,7% du budget général de l'Etat** (3% en 1981).

**Il s'agit plus que jamais d'un budget d'intervention.**

En effet, les crédits du **Titre IV** représentent 94% de l'ensemble du budget (37,5 milliards de francs) contre 90% en 1981. En progression de 123% (75% si l'on prend en considération les crédits inscrits en collectif), les dotations bénéficient de 10,4 milliards de francs de mesures nouvelles ; montant près de 13 fois supérieur à celui de l'année 1981 (827 MF) et deux fois supérieur à celui de l'année 1980 qui avait pourtant vu la mise en place du nouveau régime d'indemnisation.

La répartition des principales dotations est la suivante :

Dotations	1980	1981	1982	<u>1982</u> <u>1981</u> (1)	Part relative dans le budget 1982 des dépenses ordinaires
Fonds national de chômage . . . . .	9 223,8	11 754,8	22 582	+ 92,2%	56,6%
dont subvention à l'UNEDIC . . . . .	(8 875)	(11 374)	(21 785)	(+ 91,5%)	(54,6%)
Contribution exceptionnelle à l'UNEDIC . . . . .	--	--	6 000	--	15%
Fonds national de l'emploi . . . . .	1 398,9	1 575,3	2 433,9	+ 54,5%	6,1%
dont contrats emploi-formation . . . . .	(554,4)	(851,8)	(1 357)	(+ 59,3%)	(3,4%)
Application de l'art.56 CECA . . . . .	589	506	2 777,2	+ 448,8%	6,9%
dont 2ème convention sociale de la sidérurgie . . . . .	(510)	(427)	(2 698,2)	(+ 531,2%)	(6,7%)
Formation professionnelle des adultes . . . . .	1 433,5	1 678	2 123,8	+ 26,5%	5,3%
dont AFPA . . . . .	(1 325)	(1 558,7)	(1 964,8)	(+ 26%)	(4,9%)
Reclassement des travailleurs handicapés . . . . .	830	1 269	1 579,2	+ 24,4%	3,9%
dont garantie de ressources . . . . .	(798)	(1 234)	(1 537,2)	(+ 24,6%)	(3,8%)
Agence nationale pour l'emploi . . . . .	866,3	1 041,8	1 446,9	+ 38,9%	3,6%

(1) Hors collectif.

Quant aux **dépenses en capital**, elles sont caractérisées par une augmentation sensible des autorisations de programme (+ 20,9%) et des crédits de paiement (+ 27%), en contraste avec la situation enregistrée en 1981 (-10,4% en A.P et + 4,3% en C.P).

Les opérations prévues concerneront :

– *la formation professionnelle des adultes* qui bénéficiera de 122 millions d'autorisations de programme dont 53 millions au titre de la modernisation des centres,

– *l'agence nationale pour l'emploi* qui se voit affecter 33 millions d'autorisations de programme dont 24 millions au titre du renforcement de ses moyens opérationnels,

– *l'expérimentation d'amélioration des conditions de travail* qui bénéficiera de 21 millions de francs d'autorisations de programme soit 11% de la dotation du Titre VI et une progression de 40% par rapport à 1981. Ainsi, malgré les résultats médiocres enregistrés depuis plusieurs années, les pouvoirs publics persistent à doter généreusement ce secteur.

Dotés de 854,7 millions de francs, **les moyens des services** connaîtront l'augmentation (+28,9%) la plus importante enregistrée ces dernières années (+12,5% en 1981, +27,8% en 1980, +25% en 1979).

Le point essentiel porte sur les créations d'emploi qui, à elles seules, représentent 54 millions de francs des mesures nouvelles dont le montant total atteint 118 millions de francs pour les dépenses ordinaires.

Ainsi les services extérieurs du travail bénéficient de 790 créations d'emploi (dont 90 régularisations) qui s'ajoutent aux 400 créations réalisées en collectif 1981.

On note par ailleurs la progression très sensible :

- des dépenses afférentes aux études et statistiques (+82,6%),
- des dépenses de matériel et de fonctionnement des services (+46%),
- des subventions aux organismes de formation d'études et de recherche (INED, Centre d'études sur l'emploi, CERQ ...) : +22,8%.



## II.- OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Votre Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits inscrits au budget du Ministère du Travail dans sa séance du 22 octobre 1981.

Après avoir brièvement présenté ses grandes lignes ainsi qu'elles viennent d'être rappelées ci-dessus, votre rapporteur a souligné la part prépondérante des dépenses d'indemnisation du chômage qui ne font d'ailleurs qu'enregistrer la très forte dégradation de *la situation de l'emploi*.

A cet égard, il s'est inquiété de l'aggravation du marché de l'emploi qui concerne aujourd'hui des catégories jusqu'à présent relativement épargnées : les travailleurs de sexe masculin, les 25-49 ans, les ouvriers qualifiés.

Il s'est interrogé sur *la situation financière de l'UNEDIC* et, notamment, sur le caractère non reductible de la contribution exceptionnelle de l'Etat à son financement, ce qui ne règle le problème que très provisoirement, à savoir jusqu'en juin 1982.

Il a émis des réserves sur la mise en oeuvre de certaines dispositions de *la convention sociale de la sidérurgie*, et notamment celle concernant les dispenses d'activité à 50 ans dont le coût est très élevé et le contrôle insuffisant.

Il a regretté vivement la faiblesse des crédits d'équipement affectés à *l'AFPA*. Sur ce point, il a recueilli l'accord de l'ensemble de la Commission, très sensibilisée au problème de la formation professionnelle.

Il a évoqué l'augmentation considérable des moyens en personnel de *l'ANPE* alors que son activité sur le marché de l'emploi ne progresse pas, ainsi que les crédits supplémentaires attribués aux syndicats au titre de la formation économique et sociale de leurs militants.

En présentant les mesures annoncées par les pouvoirs publics en faveur de l'emploi, votre rapporteur a regretté que le Ministère du Travail apparaisse plutôt comme le répartiteur de l'effort de solidarité nationale pour venir en aide aux personnes à la recherche d'un emploi que comme l'acteur principal de la politique globale définie en la matière par le Gouvernement.

Après avoir insisté sur la priorité qui s'attache à une *réforme profonde du système de formation professionnelle des jeunes et des adultes*, il a conclu en évoquant le risque que fait courir à la compétitivité de nos entreprises l'objectif de partage du travail qui sous-tend les mesures proposées.

Au cours du **débat** qui s'est instauré, M. Edouard BONNEFOUS, président, s'est inquiété du développement du travail au noir en liaison avec l'abaissement de plus en plus accentué de l'âge de cessation d'activité.

Il a par ailleurs souhaité obtenir des précisions sur les moyens financiers attribués aux syndicats. Sur ce point, il a été rejoint par M.M. BALLAYER et GOETSCHY.

M. PERREIN a souligné le caractère positif des dispenses d'activité à 50 ans dans la sidérurgie tout en reconnaissant la nécessité pour les pouvoirs publics d'en maîtriser les effets. Il a indiqué que la lutte contre le travail noir passait par un effort très important en faveur de la formation professionnelle.

M. BERANGER, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales et M. BONDUEL ont souhaité que l'exercice de la solidarité nationale implique l'ensemble des catégories sociales et notamment que les fonctionnaires et les professions indépendantes participent plus largement au financement de l'UNEDIC.

M. JARGOT a demandé qu'une étude de cohérence des différentes mesures annoncées en faveur de l'emploi soit menée a priori afin d'en apprécier l'impact réel.

**A l'issue de cet examen, votre Commission des Finances a décidé, dans sa majorité, de soumettre le projet de budget du Travail à l'appréciation du SENAT.**

## **PREMIERE PARTIE**

### **LA SITUATION DU MARCHE DU TRAVAIL : L'ETAT DE CHOC**

Cette rentrée 1981 se caractérise par une **accélération très marquée de la détérioration du marché du travail.**

Après avoir dressé le tableau des principaux indicateurs de la situation de l'emploi, nous tenterons de dégager ses caractéristiques les plus marquantes.

## A. LES PRINCIPAUX INDICATEURS DE LA SITUATION DE L'EMPLOI

<b>Demandeurs d'emploi (1° à 4° en données brutes fin de mois) (5° en données enregistrées au cours du mois)</b>	<b>Septembre 1981</b>	<b>Sept. 81 Août 81 en %</b>	<b>Sept. 81 Sept. 80 en %</b>
<b>1°. Combien sont-ils ?</b> .....	<b>1 912 145</b>	<b>+9,7</b>	<b>+25,9</b>
	<b>en % du total</b>		
<b>2°. Qui sont-ils ?</b>			
– moins de 25 ans .....	45,5%	+18,5	+26,5
– de 25 à 49 ans .....	37,5%	+4	+29
– de 50 à 59 ans .....	13,9%	+2	+19,5
– 60 ans et plus .....	3%	–4,7	+11,5
– hommes .....	48%	+8,1	+36,2
– femmes .....	52%	+10,8	+18,8
– étrangers hors CEE .....	9,5%	+5,9	+39,3
– manoeuvres .....	8,2%	+5,2	+31,6
– ouvriers spécialisés .....	17,5%	+5,5	+22,5
– ouvriers qualifiés .....	21,4%	+8,8	+43,2
– employés non qualifiés .....	16,7%	+16,1	+29,6
– employés qualifiés .....	29,3%	+11,2	+18,2
– agents de maîtrise et techniciens .....	3,2%	+8,2	+13,4
– cadres .....	3,7%	+2,3	+6,3
<b>3°. A quel groupe de métiers appartiennent-ils ?</b>			
– Agriculture .....	1,6%	+7,3	+34,2
– Industrie .....	43,3%	+6,9	+32,1
– Commerce et services .....	55%	+11,7	+21,1
<b>4°. Depuis combien de temps le sont-ils ?</b>			
– moins d'un mois .....	19,2%	+62,8	+11,2
– 1 à 3 mois .....	21,2%	–0,2	+22,8
– 3 à 6 mois .....	16,6%	+5,2	+36,4
– 6 mois à 1 an .....	20,6%	–5,3	+40,4
– 1 à 2 ans .....	14,5%	+10,2	+27,1
– 2 ans et plus .....	7,8%	+7	+18,5
<b>5°. Pourquoi le sont-ils devenus ?</b>			
– licenciement économique .....	9,5%	+25,1	+4,2
– autre licenciement .....	7,8%	+35,6	–2,7
– première entrée .....	25,6%	+101,1	+8,4
– reprise d'activité .....	4,1%	+9,1	+21,9
– fin de contrat à durée déterminée .....	35,2%	+89,5	+19,5
– fin de mission d'intérim .....	6,2%	+36,8	+5
– démission .....	9,3%	+39,2	–10,3
– autre cas .....	2,3%	+31	–3,5

## B. UNE ACCELERATION TRES MARQUEE DE LA DETERIORATION DU MARCHE DU TRAVAIL.

Alors que près de 7,3% de la population active française se trouve sans emploi, la situation du marché du travail - tout en conservant ses caractéristiques précédentes, à savoir déséquilibre et précarisation - s'est dégradée depuis six mois frappant des catégories jusqu'à présent relativement épargnées.

### 1. L'évolution générale.

Depuis le début de l'année, l'effectif des demandeurs d'emploi s'est toujours situé au-delà du chiffre de 1 500 000 et n'a pas connu le mouvement de décélération saisonnier habituel.

	1979	1980	1981
1er janvier .....	1 328 300	1 468 900	1 632 000
1er avril .....	1 313 000	1 412 300	1 657 200
1er juillet .....	1 233 000	1 296 200	1 625 500
1er octobre .....	1 423 900	1 519 000	1 912 100

### 2. Les tendances observées fin septembre 1981.

Les données brutes observées en fin de mois portant sur les offres et les demandes d'emploi font apparaître une progression de 9,7% en un mois et de 25,9% en un an des demandes, accompagnée d'une baisse importante des offres : -11,6% en un an. Par rapport au mois d'août, ces dernières progressent certes de 60% (70 600 contre 44 100), mais ce pourcentage est inférieur à celui enregistré l'année passée à pareille époque (+ 69,3%).

**3. Les indicateurs structurels confirment cette aggravation de la situation du marché de l'emploi qui atteint aujourd'hui toutes les catégories sociales.**

#### a) un chômage de durée de plus en plus longue.

Outre un allongement sensible de la durée moyenne du chômage qui sera passée de 199 jours en septembre 1977 à 213 jours en 1978, 236 en 1979, 240 en 1980 et 243 jours en septembre 1981, on constate la très forte progression du nombre des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an : +24% en une année. Les intéressés représentent actuellement 22% des demandeurs d'emploi contre 17% en 1977.

b) *Un chômage qui tend à frapper de plus en plus indistinctement les hommes et les femmes.*

en %

Sexe	Sept. 77	Sept. 78	Sept. 79	Sept. 80	Sept. 81
hommes .....	45,5	46,2	45,5	44,9	48
femmes .....	54,5	53,8	54,5	55,1	52

c) *Un chômage qui s'étend à une catégorie jusqu'à présent relativement épargnée : celle des 25-49 ans dont le nombre a connu la plus forte progression en un an (+29%).*

d) *Un chômage qui, pour la première fois depuis 1977, frappe de façon très sensible les ouvriers qualifiés.*

Ces derniers, qui représentaient 16,9% des demandeurs d'emploi en septembre 1977, 18,2% en 1978 et en 1979, 18,8% en septembre 1980, comptent pour 21,4% en septembre 1981. Leur effectif a augmenté de 43% en un an.

e) *L'accroissement du chômage constaté depuis une année concerne pour une large part le secteur industriel (+32% en un an).*

f) *L'analyse des motifs d'inscription comme demandeurs d'emploi appelle, au vu du tableau ci-après deux observations :*

**Demandes d'emploi enregistrées selon le motif.  
Evolution 1er semestre 1980 - 1er semestre 1981**

Motifs d'inscription	1er semestre 1980	1er semestre 1981	1er semestre 81 1er semestre 80
Licenciements économiques .....	184 636	283 377	+59,5
Autres licenciements .....	198 397	197 089	-0,7
Démissions .....	200 691	186 977	-6,8
Fin de contrat à durée déterminée .....	342 479	404 265	+18
Fin de mission d'intérim .....	89 838	110 489	+23
Première entrée .....	149 192	145 541	-2,5
Reprise d'activité .....	134 001	104 495	-22
Autre cas .....	39 102	47 372	+21,2
.....			
<b>TOTAUX .....</b>	<b>1 338 336</b>	<b>1 479 605</b>	<b>+10,6</b>

– les difficultés de la situation économique se traduisent par une progression importante des *licenciements économiques* : +53,5% et une baisse sensible des reprises d'activité.

- *les fins de contrats à durée déterminée* représentent près du tiers des motifs d'inscription. Si l'on y joint les fins de mission d'intérim, on constate un renforcement du phénomène de précarisation de l'emploi.

Au total 35% des demandeurs d'emploi ont été concernés au cours du premier semestre 1981 contre 32% au premier semestre 1980.

- **Face à cette situation, quelle réponse les pouvoirs publics proposent-ils ?**

**DEUXIEME PARTIE**

**UNE REPONSE D'UNE AMPLEUR SANS PRECEDENT  
MAIS DE CARACTERE  
TRADITIONNEL :**

**L'AUGMENTATION MASSIVE DES CREDITS BUDGETAIRES.**

Représentant près de 6% des dépenses civiles contre 3,5% en 1981, le projet de budget du Ministère du Travail pour 1982 comporte une grave remise en cause des efforts de rigueur budgétaire accomplis ces dernières années et privilégie à nouveau les « dépenses passives » d'indemnisation du chômage.

**A. LES MOYENS DES SERVICES : UNE REMISE EN CAUSE DES EFFORTS DE RIGUEUR BUDGETAIRE REALISES LES ANNEES PRECEDENTES.**

Les crédits destinés aux services extérieurs du Ministère du Travail et aux divers organismes subventionnés placés sous sa tutelle (dont l'ANPE et l'AFPA) s'élèvent à 4 270 millions de F, soit une progression impressionnante de près de 31%, faisant suite à celle plus modérée enregistrée les années précédentes : +17% en 1981, +16% en 1980.

Les créations d'emploi, le renforcement des moyens de l'Agence nationale pour l'emploi et l'explosion des dépenses de fonctionnement expliquent cette augmentation.

L'énoncé de ces trois postes suffit à lui seul pour apercevoir que le projet de budget du Ministère du Travail, tel qu'il est présenté, remet en cause les efforts entrepris pour promouvoir une gestion plus rationnelle et plus économe des moyens de fonctionnement de cette administration.

**1. Un point essentiel : les créations d'emploi.**

Au total, le projet de budget pour 1982 comporte la création de 3 466 emplois, ainsi que cela ressort du tableau ci-après, pour un coût global de 387 millions de francs dont 128 au titre de la consolidation des emplois créés en collectif.



Services	L.F.I 1981 (1)	Collectif 1981	LFI 1982		Total (2)	(2) (1) en %
			Créations nettes	Régularisations		
Services extérieurs du Travail et de l'Emploi.....	7 787	+400	+700	+60	8 947	+14,9
Organismes d'études, de formation et de recherche..... (INED,CERQ,CEE,INT,ANACT) .....	260	+5	+8	+30	303	+16,5
ANPE .....	8 920	+450	+1 000	+263	10 633	+19,2
AFPA .....	9 190	+300	+250	--	9 740	+6
<b>TOTAUX .....</b>	<b>26 187</b>	<b>+1 155</b>	<b>+1 958</b>	<b>+353</b>	<b>30 233</b>	<b>+15,4</b>

Si l'on considère les seuls services extérieurs du travail et de l'emploi, la répartition des postes créés s'opère de la manière suivante :

- 14 directeurs-adjoints du travail,
- 58 inspecteurs du travail (+30 en collectif),
- 6 attachés INSEE,
- 400 contrôleurs (+70 en collectif),
- 60 sténodactylographes (+23 en collectif),
- 88 ATB (+66 en collectif),
- 9 agents de bureau (+30 en collectif),
- 70 agents de service (+25 en collectif),
- 5 médecins,
- 47 contractuels.

On rappellera que ces services avaient déjà fait l'objet d'un renforcement important dans le cadre de la loi de finances pour 1980 : 30 emplois de catégorie A dont 23 inspecteurs du travail, 469 emplois de catégorie B affectés aux opérations de contrôle de la recherche d'emploi qui incombait jusque là à l'ANPE, 1 000 emplois d'agents de bureau.

A partir de ces éléments, votre rapporteur s'interroge doublement :

- les créations de catégorie A prévues pour 1982 sont-elles totalement adaptées aux besoins sur le terrain ? L'augmentation des effectifs du corps de

l'inspection du travail est présentée comme devant permettre la mise en place progressive de la réforme du « service public de l'emploi ». Or, pour le moment, cette dernière n'existe encore que sous forme de projet.

Mais, dans le même temps, aucun emploi de chargé de mission départemental n'est créé alors que l'assistance des directeurs départementaux pour la mise en oeuvre des mesures en faveur de l'emploi revêt une importance primordiale.

– Les créations prévues en catégorie B répondent à trois objectifs : l'amélioration de l'accueil dans les directions départementales, le renforcement des 400 sections d'inspection, ainsi que le contrôle de la qualité de demandeurs d'emploi.

Apprenant par ailleurs que les services de l'ANPE assurent toujours cette même tâche de contrôle des fichiers des demandeurs d'emploi, votre rapporteur en vient à penser que **la tentative de déconnexion entre les services extérieurs du travail et l'ANPE** - qui formait l'un des éléments importants de la réforme réalisée en 1980 - **se solde par un échec.**

## ***2. Un problème une nouvelle fois d'actualité : le renforcement des moyens de l'Agence Nationale pour l'Emploi.***

500 emplois créés en 1980, 160 autorisés en loi de finances pour 1981, 1 450 créations nettes en collectif 1981, 1 000 demandées dans le projet de loi de finances pour 1982, l'ANPE regroupera ainsi un effectif total de 10 633 agents (soit une progression de 19%) pour un budget de 1 474 millions de F., en augmentation de 39% par rapport aux crédits inscrits en 1981 (+34% si l'on tient compte des crédits figurant au collectif 1981).

Votre rapporteur déplore de devoir constater à nouveau que le renforcement très important des moyens de l'Agence correspond à un bilan d'activité stationnaire et à une part du marché des offres d'emploi toujours aussi faible.

### ***a) Des moyens nouveaux.***

Cet accroissement des moyens concerne le personnel, le parc immobilier et l'informatique.

## - les effectifs.

Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des effectifs réels en poste au 30 juin 1981 et une ventilation des nouveaux emplois créés en collectif ou demandés au titre de 1982.

Fonctions	Effectif réel au 30-6-81	Collectif 1981	Projet de loi de finances pour 1982
-Directeurs - Sous-Directeurs Conseiller Technique-Direction .....	11		
Chef de C.R.A. de C.E. ....	8		
Chef de C.R.A. de C.N. ....	16		
Chef de division-Conseiller Technique, Chef analyste .....	44		+ 9
Chef de S.D.A. de C.E. ....	16		+ 1
Chef de S.D.A. de C.N. ....	82		
Analyste .....	12		+ 2
Chargé de mission-Chargé de mission entrep. ....	328		
Chef ALE de C.E. ....	34		+ 10
Chef ALE de C.N. ....	328		+ 30
Chef programmeur-Programmeur analyste	13		+ 3
Conseiller professionnel .....	528	+ 100	+ 159
Chargé de relations entreprises .....	293		+ 40
Assistant-Attaché de direction .....	367		+ 32
Assistant enquêteur .....	33		+ 32
Programmeur .....	11		+ 1
Prospecteur-Placier .....	3312	+ 100	+ 307
Chargé d'information professionnelle .....	332	+ 50	+ 115
Pupitreux .....	25		+ 2
Régisseur .....	37		+ 6
Chef de groupe .....	295	} + 200	+ 28
Agent d'accueil .....	297		+ 25
Agent administratif .....	1620	} + 161	
Agent de secrétariat .....	788		
Agent d'entretien .....	6		
<b>TOTAUX .....</b>	<b>8836 (1)</b>	<b>+ 450</b>	<b>+ 1 000</b>

(1) Rappel : effectif budgétaire 8 920.

En outre, une mesure prévoit, au titre du budget 1982, la contractualisation des 263 vacataires restant en fonction au 31 juillet 1981.

*- le parc immobilier.*

En 1980, six nouvelles unités sont entrées en service. Ainsi au 31 décembre 1980, l'Agence comptait 624 unités réparties en 345 agences locales et 279 antennes.

Durant le 1er semestre 1981, dix nouvelles agences locales ont été créées, portant à 355 leur nombre total.

Par ailleurs, quatre opérations sont en cours : Paris-Tolbiac, Toulouse V, Dijon II, La Rochelle II, et huit font l'objet de recherche de locaux.

*- l'informatique.*

L'Agence nationale pour l'emploi a poursuivi l'exécution du schéma directeur approuvé par la commission ministérielle de l'informatique le 19 juin 1979 et qui fait l'objet d'une étude d'actualisation en fonction de l'évolution des objectifs de l'établissement et des moyens mis en oeuvre dans les trois domaines de développement : l'opérationnel, la gestion interne de l'Agence et les statistiques.

Si l'on considère le premier secteur, la situation est la suivante :

- Système d'aide à la gestion de l'emploi (S.A.G.E) ; la poursuite du calendrier de réalisation permet de prévoir pour septembre 1982 le début de l'expérimentation dans la région de Haute-Normandie et les mesures d'efficacité du système.

- Actualisation des fichiers de demandeurs d'emploi (A.C.D) : une expérimentation d'actualisation par correspondance des fichiers de demandeurs d'emploi est en cours en Dordogne, Vaucluse, Saône-et-Loire.

- Le système informatique de traitement des offres (SITO 2) assure la diffusion et le suivi des offres d'emploi entre les agences d'un même bassin d'emploi. Il couvre actuellement 388 unités et doit être étendu à 500 en 1982.

- Liaison entre les centres régionaux de l'Agence (L.I.C.R.A) : ce réseau opérationnel depuis 1976 est un moyen de communication pour tous les messages de service et assure la diffusion des offres d'emploi de cadres entre les régions. Son système de transmission devra être réétudié en 1982 car il passe par le réseau TRANSPLEX que la Direction des Télécommunications a prévu d'abandonner.

Deux arguments principaux sont avancés pour justifier cette augmentation constante des moyens de l'Agence - en dehors des problèmes de l'informatique - :

– ses effectifs - rapportés au nombre d'actifs - sont inférieurs à ceux des organismes étrangers du même type et notamment de l'Office allemand pour l'emploi ;

– la densification de son réseau répond à deux préoccupations : dédoubler les agences locales comptant un effectif de plus de 30 agents et installer dans des locaux différents certaines unités situées ensemble bien que juridiquement distinctes.

A cet égard, votre rapporteur tient à souligner que l'Office allemand de l'emploi, effectue non seulement les opérations de placement, mais également celles d'indemnisation et qu'il se trouve beaucoup plus largement impliqué dans la formation professionnelle, notamment en matière d'apprentissage.

Sur le second point, la mise en place d'unités mobiles et la situation de certaines régions peu couvertes par le réseau de l'Agence lui paraissent nettement plus prioritaires.

#### *b) Un bilan d'activité stationnaire.*

Le bilan d'activité de l'ANPE pour 1980 ne laisse pas apparaître d'amélioration sensible par rapport à 1979 : *le taux de placement s'établit toujours à 21% (733 100 placements pour 3 455 800 demandes enregistrées).*

On notera :

- une augmentation des demandes d'emploi enregistrée : +5,6%,
- une augmentation très faible des offres d'emploi enregistrée : +1,3%,
- une augmentation du nombre des placements : +6,4%.

Les chiffres du premier semestre 1981 marquent une détérioration :

– les demandes d'emploi enregistrées progressent de 9,6% par rapport au premier semestre 1980 (+4,2% entre 1980 et 1979),

– les offres d'emploi recueillies diminuent de 7,3% (19,4% si l'on considère les seules offres d'emploi durables à temps plein). Elles avaient progressé de +8,6% entre 1980 et 1979 à pareille époque.

– les placements effectués progressent de 3,9% contre 7,8% l'année dernière.

Ainsi, tout en reconnaissant que, compte tenu d'une conjoncture particulièrement défavorable, les unités de l'Agence ont mieux exploité les offres d'emploi recueillies (progression au premier semestre 1981 de 10% des entretiens conseils, de 32% des entretiens d'information ...), votre rapporteur constate que l'ANPE est encore loin d'avoir atteint la pleine efficacité que devait lui conférer la réforme de 1979.

Mais déjà se profile une nouvelle réforme ... la constitution d'un service public de l'emploi permettant une meilleure coordination des moyens de l'ANPE, de l'AFPA et des services extérieurs du Travail.

Et, avant même que sa mise en oeuvre soit effective, elle justifie déjà l'octroi de moyens supplémentaires.

**Or une question fondamentale demeure non résolue, à savoir la part trop étroite que l'ANPE occupe au regard du marché des offres des emplois.**

C'est à cet obstacle qu'il conviendrait de s'attaquer en priorité, avant que d'alourdir chaque année un peu plus la charge de fonctionnement de l'établissement.

### ***3. L'explosion des dépenses de fonctionnement courant.***

Les trois dotations consacrées aux frais de déplacement, au matériel, aux études générales et aux statistiques progressent dans des proportions inquiétantes : respectivement +69%, +37% et +82,5%.

Les deux premières - pour lesquelles aucun abondement au titre de l'apurement du passé n'a été jugé nécessaire dans le cadre du dernier collectif de printemps - avaient été actualisées à 13% et 15% en 1980. En 1981, elles ont contribué à l'effort de réduction du « train de vie » de l'Etat.

On peut penser qu'un ajustement calculé sur la base de l'hypothèse d'évolution des prix retenue pour 1982 aurait été suffisant.

Quant aux *études et statistiques*, votre Commission des finances avait salué avec satisfaction les compressions de crédits intervenues l'année dernière qui devaient encourager le ministère à opérer l'effort de rationalisation indispensable en ce domaine et à concentrer ses moyens sur les thèmes les plus urgents.

Les moyens supplémentaires très importants demandés pour 1982 ruinent cet effort.

On rappellera par ailleurs que les subventions à l'Institut national d'études démographiques (INED), au centre d'études sur l'emploi et au centre d'études et de recherche sur les qualifications progressent pour leur part de 21,29 et 20%, sans parler de celles attribuées pour des travaux de ce type à l'INSEE, au Plan, au centre INFO ... etc.

## B. LES INTERVENTIONS : UNE PRIORITE ACCENTUEE DONNEE AUX « DEPENSES PASSIVES ».

En avant propos, il paraît intéressant de dresser un tableau précisant le coût pour la collectivité nationale de l'ensemble des dépenses effectuées en faveur de l'emploi stricto sensu (à l'exclusion des aides plus globales, PDR, CIASI, CODEFI ...).

en M.F

	1981 (1)		1982 (2)	
	Financement budgétaire (3)	Financement privé	Financement budgétaire (4)	Financement privé
<b>Indemnisation du chômage .....</b>	<b>16 581</b>	<b>54 000</b>	<b>31 457</b>	<b>68 000</b>
dont :				
-subvention UNEDIC normale .....	14 259		21 785	
-subvention UNEDIC exceptionnelle	--		6 000	
-chômage partiel .....	686		601	
sidérurgie .....	1 255		2 777	
-allocation spéciale FNE .....	60		16	
-chômage DOM .....	146		196	
-aides aux chômeurs ayant épuisé leurs droits .....	175		82	
-prévention des licenciements .....	448		428	
-Placement et aides à la mobilité .....	1 475		1 873	
-formation .....	8 658	11 120	9 046	12 000
-aides à l'embauche .....	3 061		3 760	
-créations d'emplois publics .....	800		7 300	
-emplois d'initiative locale .....	60		390	
-actions nouvelles en faveur de l'em- ploi .....	--		2 000	
<b>SOUS-TOTAUX.....</b>	<b>31 083</b>	<b>65 120</b>	<b>56 254</b>	<b>80 000</b>
<b>TOTAUX.....</b>	<b>96 203</b>		<b>136 254</b>	

(1) prévisions ; (2) estimations ; (3) LFI + Collectif 81 ; (4) Projet LFI pour 1982.

Que constate-t-on au niveau du budget du travail proprement dit ?

Sur un montant total de 40 milliards de F, les crédits d'intervention représentent 37,5 milliards. L'année dernière, ces mêmes dotations s'élevaient à 16,8 milliards pour un budget global de 18,7 milliards de F.

**Une question s'impose : au financement de quel type de dépenses sont consacrés les 20,7 milliards de F. supplémentaires demandés pour 1982 ? .**

On soulignera que ces moyens nouveaux sont destinés à hauteur de 19,3 milliards de F. à l'indemnisation des travailleurs privés totalement ou partiellement d'emploi et que leur accroissement est la conséquence de l'évolution du taux d'indemnisation lié à celle des prix et de l'augmentation du nombre des personnes indemnisées ; elle ne comporte pas de mesures nouvelles.

**C'est donc seulement à 1,4 milliard de F - soit 3,5% de l'ensemble du budget - que s'élèvera le montant des dotations consacrées à de nouvelles formes d'intervention.**

**1. La priorité à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi. Une inquiétude : la situation financière de l'UNEDIC. .**

Ces dépenses passives s'élèvent à 31,4 milliards de F., soit 84% des dotations d'intervention et 78% de l'ensemble du budget.

*a) le fonds national de chômage ( chapitres 46-71 et 46-72 ).*

Il comporte quatre dotations d'inégale importance :

– les subventions aux chantiers de chômage dans les D.O.M-T.O.M (72,8 millions de F, en progression de 16%),

– la participation de l'Etat aux régimes d'indemnisation du chômage dans les D.O.M (123 millions de F., en augmentation de 284%).

– les allocations spécifiques pour` privation partielle d'emploi (600,8 millions de F., en progression de 110%).

– la subvention de l'Etat à l'UNEDIC (21.785 millions de F., en augmentation de 91,5%).

On examinera plus particulièrement les crédits afférents à la subvention de l'Etat à l'UNEDIC et au chômage partiel.



– la subvention de l'Etat à l'UNEDIC.

Afin de mieux appréhender la situation financière du régime d'indemnisation, on précisera en premier lieu la répartition des bénéficiaires par catégories de prestations.

Catégories de prestations	Sept. 1981	Moyenne 1 Sem. 1980 (1)	Moyenne 1 Sem. 1981 (2)	(1) (2)
-Allocation de base .....	627 955	449 500	619 500	+ 37,8%
-Allocation forfaitaire .....	191 272	80 100	101 500	+ 26,7%
-Allocation spéciale.....	120 632	127 500	167 600	+ 31,-%
-Allocation de fin de droits .....	107 250	82 100	112 900	+ 37,5%
<b>TOTAL des demandeurs d'emploi percevant une aide .....</b>	<b>1 047 109</b>	<b>739 200</b>	<b>1 001 500</b>	<b>+ 35,5%</b>
-Garantie de ressources :				
–licenciement.....	140 056	98 400	128 100	+ 30,-%
–démission .....	137 533	72 200	116 300	+ 61,-%
–économique .....	1 904	1 600	1 600	–
-Allocation FNE .....	760	2 000	1 000	-50,-%
-Allocation conventionnelle .....	17 243	--	4 500	--
-Indemnités de formation .....	4 277	15 000	18 000	+ 20,-%
<b>TOTAL des bénéficiaires des aides ..</b>	<b>1 355 882</b>	<b>928 400</b>	<b>1 271 000</b>	<b>+ 36,9%</b>

Deux constatations s'imposent :

= près de 600.000 *demandeurs d'emploi ne perçoivent pas d'aide*. Qui sont-ils ? Ils se classent en deux catégories :

- ceux qui ne peuvent être indemnisés par le Régime d'assurance chômage : personnes hors champ d'application du régime (secteur public, artisans, commerçants), personnes ayant travaillé mais n'ayant pas de contrat de travail (mandataires ...), demandeurs d'emploi ne justifiant pas de références de travail suffisantes, travailleurs saisonniers pendant la période de travail saisonnier, démissionnaires dont la démission n'a pas été reconnue légitime, jeunes ou femmes ne pouvant justifier des diplômes exigés, jeunes en période de délai d'attente.

- ceux qui cessent d'être indemnisés par le régime d'assurance chômage : les chômeurs bénéficiaires des allocations de fins de droit ou des allocations forfaitaires et n'obtenant pas de prolongation ou de renouvellement de prolongation, les chômeurs radiés pour refus d'emploi, les demandeurs d'emploi atteignant la limite maximale d'indemnisation, les personnes encore inscrites

comme demandeurs d'emploi ayant cessé de percevoir les allocations d'aide publique en décembre 1979.

Seuls les demandeurs d'emploi ayant atteint la durée maximale d'indemnisation fixée à trois ans pour les moins de cinquante ans et à cinq ans pour les plus de cinquante ans peuvent être considérés comme des « fins de droits » dans la mesure où ils ont épuisé la totalité des possibilités d'indemnisation (prolongations, allocation de fin de droits, etc ...) prévues par le Régime d'assurance-chômage.

Ainsi, entre le mois de janvier 1980 et le mois d'avril 1981 (statistiques mai 1980 non disponibles), 18 247 personnes ont cessé d'être indemnisées ayant perçu la totalité des droits auxquels elles pouvaient prétendre (prolongations comprises).

Les difficultés rencontrées par ces demandeurs d'emploi ont conduit à décider l'attribution d'une aide de secours exceptionnel dans le cadre du Fonds national de l'emploi.

La Convention du 24 février 1981 a prévu l'attribution de cette aide aux allocataires qui ont atteint les durées maximales d'indemnisation, ainsi qu'aux anciens bénéficiaires des allocations d'aide publique aux travailleurs privés d'emploi, dont la situation a fait l'objet d'un examen par des commissions départementales visées à l'article 15 de la loi du 16 janvier 1979.

Le bénéfice de cette allocation est subordonnée à une condition d'âge : le travailleur concerné doit avoir 40 ans à la date à laquelle il a cessé de bénéficier du revenu de remplacement ou, s'il est âgé de moins de 40 ans, avoir exercé une activité professionnelle pendant une durée d'au moins cinq ans.

Il doit en outre satisfaire à des conditions de ressources. Les dépenses afférentes à cette aide sont totalement à la charge de l'Etat (175 MF en collectif 1981, 82 MF demandés pour 1982 au titre des six premiers mois de l'année seulement).

Il convient de préciser qu'au 30 juin 1981, 6 768 personnes bénéficiaient de l'allocation de secours exceptionnel.

L'allongement très sensible de la durée du chômage laisse craindre une importante « montée en charge » de cette allocation. On remarquera par ailleurs que le problème des demandeurs d'emploi se trouvant « hors du champ » de l'indemnisation demeure entier.

= la très forte progression des bénéficiaires de la garantie de ressources (G.R).

Les premiers paiements effectués par les ASSEDIC au mois d'avril 1981 pour les nouveaux bénéficiaires étaient, par rapport au même mois de l'année précédente, en accroissement de 50% pour la G.R licenciement et 100% pour la G.R démission.

Les perspectives du régime de la garantie de ressources pour 1982 dépendent étroitement des solutions qui seront retenues en matière d'abaissement d'âge de la retraite, problème que nous aborderons dans la troisième partie de ce rapport.

Pour le moment nous nous bornerons à appeler l'attention sur le fait que la charge financière de ce régime pèse de plus en plus lourdement sur la situation de l'UNEDIC.

Nous allons à présent examiner la situation financière de l'UNEDIC.

Rappelons qu'aux termes de la convention financière conclue le 26 juin 1979 entre l'Etat et l'UNEDIC, la subvention de l'Etat comprend une participation aux dépenses techniques indexée en valeur et en volume et une participation aux dépenses de gestion administrative fixée à 4,3% de la somme précédente.

Pour 1981, la subvention initiale, soit 11 374 millions de F., a été réévaluée fin juillet 1981 en application de la convention précitée.

Le montant de la nouvelle subvention 1981 a été estimé, dans ces conditions, à :

- 15 586 millions de F. pour les dépenses techniques,
- 670 millions de F. pour les frais de gestion, soit au total 16 256 millions de francs.

La subvention de l'Etat représentera ainsi près de 30% du montant total des recettes du régime d'assurance chômage évaluée à 54 100 millions en 1981, en progression de 59% par rapport à 1980 ainsi que cela ressort du tableau qui suit :

	Recettes techniques	Autres recettes	Subvention d'Etat	Total
- 1978.....	14 985	474	--	15 459
- 1979.....	21 025	251	2 347	23 622
- 1980.....	34 000	200	10 493 (2)	44 693
- 1981 (1).....	54 100	pas connu	16 256	70 356

(1) estimation ; (2) après régularisation.

Au 30 juin 1981, la situation comptable de l'UNEDIC faisait apparaître en produits de la gestion technique depuis le 1er janvier 1980 :

- au titre des contributions perçues (taux 3,60%) : 14 463 millions de F.
- au titre de la subvention de l'Etat : 8 033 millions de F.

A la même date, les charges de la gestion technique depuis le 1er janvier 1981 s'élevaient aux sommes suivantes, selon les types d'allocations (en millions de F) :

- Allocations de base .....	10 397
- Allocation spéciale .....	4 125
- Allocation de fins de droits .....	515
- Allocation forfaitaire .....	1 031
- Garantie de ressources .....	6 313 (3 940 en 1980)
- Indemnité de formation .....	772
- Autres dépenses .....	502
- Dépenses de gestion administrative .....	<u>805</u>
soit un total de.....	24 460

Le rapprochement de ces deux chiffres fait apparaître immédiatement les difficultés très graves auxquelles se trouvent confronté le régime.

**En fin d'année 1981, le déficit en flux de l'UNEDIC devrait avoisiner 4 milliards de F.**

Pour 1982, le crédit inscrit dans le projet de loi de finances a été calculé en appliquant à la subvention 1981 régularisée les coefficients suivants :

- augmentation 1982/81 de la valeur du point de cotisation UNEDIC : +15,8% ;
- augmentation moyenne 1982/81 du nombre de journées indemnisées : +15%, correspondant à une stabilisation en 1982 du niveau atteint à la fin de 1981 ;
- taux de participation de l'Etat : 30,9%.

Une subvention de 898,13 MF au titre des frais de gestion (4,3%) est également prévue.

Tout en notant avec satisfaction que, contrairement aux années passées, la subvention pour 1982 a été calculée en tenant compte d'une augmentation du nombre de journées indemnisées, on soulignera que, sur ces bases, le **déficit prévisionnel du régime s'établit à près de 8 milliards de francs pour les six premiers mois de l'année 1982.**

C'est pour faire face à cette situation que les pouvoirs publics ont décidé de lancer un emprunt de 6 milliards de F. pour couvrir le déficit 1981 et prévu une contribution exceptionnelle du budget de l'Etat également à hauteur de 6 milliards pour financer le déficit 1982.

Cependant, la solution adoptée ne règle pas la situation au fond. Elle se contente de repousser l'échéance à juin 1982.

Que fera-t-on à ce moment-là si le niveau du chômage ne s'est pas stabilisé ?

En outre, il convient de noter que la décélération du nombre des chômeurs indemnisés se produit avec un décalage par rapport au volume des demandes d'emploi.

– *le chômage partiel.*

Il y a chômage partiel lorsque des difficultés d'ordre économique ou dues à un cas de force majeure obligent l'employeur à réduire l'activité de l'entreprise en ramenant l'horaire hebdomadaire en dessous de 40 heures ou en fermant momentanément l'entreprise.

L'indemnisation revêt une double forme :

= *les allocations d'aide publique*, financées sur le budget de l'Etat, sont attribuées par le préfet sur proposition du Directeur départemental du travail, dans la limite d'un contingent annuel d'heures indemnisables.

Pour 1981, ce contingent – traditionnellement égal à 400 heures – a été porté à 600 heures pour toutes les branches professionnelles.

Le montant de l'allocation prend la forme d'indemnités horaires dont le taux forfaitaire est égal à 70% du minimum garanti en vigueur au 1er juillet de l'année considérée (6,68 F. en 1981).

= *l'indemnisation complémentaire* versée par l'employeur en application de l'accord national interprofessionnel du 21 février 1968 garantissant au salarié 50% de sa rémunération horaire brute.

Chaque heure indemnisable donne lieu au versement par l'entreprise d'une indemnité horaire s'ajoutant à l'allocation d'aide publique afin d'assurer à l'intéressé 50% de sa rémunération horaire brute avec un plancher égal à 15,50 F. au 1er octobre 1981.

L'augmentation très importante des dotations en 1982 s'explique à la fois par la dégradation de l'activité économique et par le fait que les crédits inscrits en 1981 avaient été calculés sur la base de ceux figurant en 1980, année plus favorable qui avait enregistré une diminution très importante du chômage partiel.

Il convient toutefois de s'interroger sur l'élargissement du recours au chômage partiel. Certes, il permet, tout en préservant le lien du contrat de travail, de laisser toutes ses chances à l'entreprise de repartir dès que la conjoncture s'améliore. Mais il ne faudrait pas – comme cela est trop souvent le cas – que ce recours au chômage partiel devienne sinon permanent du moins très habituel. Dans cette hypothèse, des formules de réduction de la durée du travail pourraient apparaître comme préférables et le chômage partiel en constituerait la première étape.

*b) le deuxième convention sociale pour la sidérurgie (chapitre 44-72).*

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

*Le bilan* des départs effectués dans l'ensemble des sociétés sidérurgiques s'établit pour la période allant du 1er mai 1979 au 1er janvier 1981 de la manière suivante :

- cessation anticipée d'activité à 55 ans : 9 065 personnes.
- dispense d'activité à 50 ans : 10 619.
- mutations à l'intérieur de la sidérurgie : 4 466.
- mutations à l'extérieur de la sidérurgie : 906.
- primes de départs volontaires : 5 412.
- autres départs (décès, inaptitude) : 12 673.

De ce total des départs, il convient de retirer les 14 057 entrées principalement constituées de mutations entre établissements (5 149) qui ne s'analysent pas comme une déflation d'effectifs ; en effet, à un départ dans un établissement correspond une entrée dans un autre et des embauches destinées à rétablir la pyramide des âges (8 908).

Au cours de la période considérée, la déflation nette des effectifs s'établit à 29 215 personnes : 15 434 du 1er mai 1979 au 1er juillet 1981, 13 781 du 1er juillet 1981 au 1er janvier 1981.

A cet égard on rappellera que le 30 juin 1981 les partenaires sociaux ont, avec l'accord des pouvoirs publics, décidé de *proroger d'un an* (30 juin 1982) la durée d'application de la convention.

Les crédits demandés au titre du projet de loi de finances pour 1982, soit 2 777 millions de F., sont en progression « vertigineuse » en raison principale-

ment de l'augmentation considérable des bénéficiaires et du fait que le dispositif s'applique dans sa plénitude.

Votre rapporteur ne peut toutefois pas manquer de marquer son étonnement devant l'évolution de cette dotation.

En effet, dans le cadre de la mission de contrôle de la gestion des crédits consommés par le ministère du Travail en 1980 que votre Commission des Finances lui avait confiée au printemps dernier, il avait constaté que la dotation du chapitre 44-72 faisait l'objet de reports importants, 596 millions de F. en 1980, 312 millions de F. en 1981.

Par ailleurs, le montant des crédits, égal à 510 millions en loi de finances 1980 qui avait été diminué en 1981 à hauteur de 427 millions, ont été abondés au collectif de printemps de 749 millions de F.

Face à la dotation demandée pour 1982 (2 777 MF) on ne peut que s'interroger sur la fiabilité des bases de calcul servant à fixer le montant des crédits concernés.

## ***2. La reconduction pure et simple des principales actions menées en faveur de l'emploi, ces dernières années. .***

Malgré leurs insuffisances et leur coût souvent élevé – ainsi que l'avait excellemment démontré la Cour des Comptes dans son rapport 1980 – les principales actions menées en faveur de l'emploi, les années précédentes, sont reconduites avec des moyens accrus.

**Les crédits demandés pour 1982 au titre du Fonds national de l'emploi (F.N.E) s'élèvent à 2 433 884 670 F, soit une progression de 858 590 000 F (+54,5%) par rapport à la loi de finances initiale 1981 et de 310 195 500 F (+14,6%) par rapport aux dotations 1981, loi de finances rectificative comprise (2 123 689 170 F).**

Les ouvertures de crédits portent notamment sur :

- les contrats emploi-formation : + 505 160 000 F (+59,3%)
- les conventions de chômage partiel : +200 000 000 F (+87,5%)
- les aides à la mobilité en métropole : +103 126 000 F (+32,6%)
- les secours aux chômeurs en fin de droits : +82 000 000 F ( il est rappelé que 175 millions de F. ont été inscrits à ce titre en collectif 1981)
- les actions de formation conventionnées : +40 000 000 F (+64,5%)
- les actions pour la promotion de l'emploi : +17 500 000 F (+350%).

Elles ont pour objet :

– de faire face aux besoins prévus au titre du premier semestre 1982 en ce qui concerne le programme de contrats emploi formation de la campagne 1981-1982 ;

– de doter de nouvelles lignes budgétaires (secours exceptionnels aux travailleurs sans emploi ayant épuisé leur droit à indemnisation : 82 MF - financement d'audit d'entreprises : 10 MF) ;

– d'ajuster aux besoins réels certains articles, notamment celui relatif aux conventions de chômage partiel. .

Ces mesures sont partiellement financées par des diminutions de crédits sur les articles où la consommation de crédits est en baisse (ex : article 60 - aides diverses) et par l'annulation des dotations relatives aux primes à l'embauche des chômeurs de longue durée (article 90 § 10) en raison de la suppression de cette aide.

Aucune modification importante n'ayant affecté la mise en oeuvre de la plupart de ces actions depuis l'année dernière et le problème des chômeurs arrivés en fin de droits ayant été évoqué ci-dessus, on examinera plus particulièrement les dispositions du 3ème Pacte pour l'emploi réaménagé en plan « avenir jeunes » .

*a) Bilan de la deuxième campagne du troisième pacte pour l'emploi (juin 1980 - juin 1982).*

Ce sont 533 634 jeunes et femmes qui ont bénéficié des diverses mesures du pacte pour un objectif initial de 534 000.

Si l'on exclut les doubles comptes (contrats emploi-formation bénéficiant de l'exonération des charges sociales, bénéficiaires de deux mesures spécifiques), l'ensemble des bénéficiaires n'atteint plus que 454 323 contre 375 576 au cours de la première campagne soit une progression de 21%.

Ainsi globalement, malgré une conjoncture économique très défavorable l'objectif quantitatif fixé initialement a été atteint.

On constatera dans le tableau ci-après que si certaines mesures dépassent l'objectif d'origine (contrat emploi-formation et stages pratiques en entreprises) d'autres en sont plus ou moins éloignées.



Actions	Pacte I	Pacte II	Pacte III 1 <sup>re</sup> campagne	Pacte III 2 <sup>e</sup> campagne		
				Objectif	Résultats	Taux de réalisation
- Apprentissage	108.300	103.800	122.500	125.000	127.600	102%
- Exonérations embauches	230.000	95.000	151.600	160.000	144.400	90%
- Contrats emploi-formation	26.400	38.100	64.300	70.000	64.700	92%
- Stages pratiques en entreprise	145.700	20.300	56.800	120.000	143.400	120%
- Stages de formation	68.700	55.900	46.200	40.000	38.900	97%
- Aides aux chômeurs âgés	- -	- -	3.400	4.000	2.700	67%
- Primes à l'embauche au premier salarié	- -	- -	11.600	15.000	12.000	80%
<b>TOTAL</b>	<b>579.100</b>	<b>313.100</b>	<b>456.400</b>	<b>534.000</b>	<b>533.700</b>	<b>1.00%</b>

Quant au *coût financier* des différents pactes, on trouvera dans ce second tableau l'ensemble des précisions figurant dans le rapport du ministère du Travail de juillet 1981 sur l'emploi des jeunes.

Actions	Pacte I 1-7-77 au 30-6-78	Pactes II et III			
		1978	1979	1980	Dépenses prévues pour 1981 (1)
-Exonérations des charges sociales (apprentis, embauches)	1.282	98	839	1.309	1.671
-Contrats emploi-forma- tion	240	335	475	669	1.147
-Stages pratiques en entreprises (rémunéra- tions)	1.557	37	191	618	1.520
-Stages de formation: .fonctionnement	430	435	280	282	510
.rémunérations	477	116	421	435	498
-Aides aux chômeurs âgés et primes à l'embauche d'un premier salarié	- -	- -	- -	78	99
- TOTAL	3.986	1.021	2.206	3.391	5.445

(1) L.F.I. + collectif.

Alors que les pouvoirs publics ont décidé de reconduire jusqu'en 1982 – en les aménageant – ces dispositions, on se doit de redire que leur efficacité n'est pas démontrée :

└ les effets des pactes sur le niveau de l'indicateur du chômage sont réduits et s'atténuent rapidement après chaque pacte ; ils résultent essentiellement des stages pratiques et des stages de formation,

– les pactes ont provoqué une perturbation du cycle saisonnier du chômage, mais n'ont pas eu d'effet durable sur sa croissance tendancielle,

– la mise en oeuvre de ces différents dispositifs n'a pas profondément bouleversé les critères de recrutement des employeurs et des organismes de formation. En fait, les jeunes ayant achevé un cycle d'études secondaires ou ayant acquis une formation professionnelle complète ont été proportionnellement plus nombreux à bénéficier des mesures du Pacte,

– les formules qui prévoient un lien contractuel entre le salarié et l'entreprise ont des taux de maintien dans l'emploi et dans la même entreprise plus élevées que les formules de stage.

Ces différentes conclusions figurent dans les nombreux travaux d'études réalisés en vue de mesurer et d'analyser l'effet des pactes.

*b) le plan « avenir-jeunes » . .*

Dans l'attente des conclusions du rapport demandé à M. Bertrand SCHWARTZ – conclusions qui devraient conduire l'année prochaine à une réforme en profondeur des mécanismes actuels d'insertion professionnelle des jeunes – le gouvernement a décidé de proroger, jusqu'au mois de juillet 1982, les mesures du « 3ème Pacte pour l'emploi » établi en 1979 en les aménageant sur certains points. Les correctifs apportés à la réglementation antérieure visent principalement à :

– assurer une plus grande stabilité de l'emploi aux jeunes bénéficiaires de ces diverses mesures ;

– en réserver, en priorité, le bénéfice aux jeunes, et notamment aux jeunes femmes, qui sortent de l'appareil éducatif sans formation professionnelle.

Les dispositions législatives nécessaires ont été inscrites dans la loi de finances rectificative promulguée au journal officiel du 4 août (Loi N° 81.734 du 3 août 1981 ; art.24).

Deux décrets N° 81.770 et N° 81.771 du 7 août 1981 ont été publiés au journal officiel du 11 août 1981.

Enfin, une circulaire de la Délégation à l'emploi, N° 57 du 12 août 1981 commente l'ensemble du nouveau dispositif qui cherche à mettre l'accent sur les formules assurant l'insertion directe des jeunes en milieu professionnel avec un contrat de travail de droit commun (embauches, avec exonération de charges sociales, contrats emploi formation).

Le tableau ci-après permet d'avoir une vue d'ensemble du dispositif qui, soulignons-le une nouvelle fois, prend fin en juin 1982 : les crédits prévus pour 1982 couvrent uniquement le reliquat de la deuxième campagne du IIIème pacte et les dépenses engagées par les mesures de la rentrée 1981-82.

Différentes mesures	Dispositions nouvelles	Objectifs	Coût prévisionnel en 1982 (1)
-Exonération de 50% des cotisations patronales de sécurité sociale en cas d'embauche d'un jeune	-garantie d'emploi du salarié portée de 6 mois à 12 mois; -possibilité pour les employeurs d'embaucher des jeunes ayant terminé depuis 2 ans (au lieu d'un an) leurs études, service national,...	280.000	} 2.120 MF
-Exonération totale des charges sociales pour l'embauche d'un apprenti.	néant	125.000	
-Contrat emploi-formation	-extension de l'application de la mesure aux collectivités locales; -abaissement de l'âge pour les candidats aux contrats emploi-formation dans l'artisanat (de 20 à 18 ans); -augmentation de la durée moyenne de formation (passe de 380 à 440 heures), -doublement de la garantie d'emploi (de 6 à 12 mois et de 12 mois à 24 mois); -augmentation du taux horaire de prise en charge par l'Etat de la formation (passe de 3,5 fois le minimum garanti à 4 fois); -suppression de la possibilité de cumuler le contrat emploi-formation avec l'exonération partielle des charges sociales.	100.000	1.360 MF
-Stages pratiques en entreprises	-rôle accru de l'ANPE dans la présentation du jeune et dans le suivi du stage, orientation du jeune à l'issue du stage; -réduction de l'objectif de 140.000 à 50.000 bénéficiaires; -extension de l'application de la mesure aux collectivités locales; -relèvement du plafond des dépenses supportées par l'employeur, de 1.800 à 2.000 F.	50.000	400 MF
-Stages de préparation à la vie professionnelle	-rôle accru de l'ANPE; -accroissement considérable des stages de 12 mois, dont le nombre est multiplié par 5.	40.000 (5 à 8 mois) 15.000 (12 mois)	} 920 MF
-Prime pour l'embauche du premier salarié dans l'artisanat	-possibilité de cumuler la prime de 5.000 F avec le contrat emploi-formation ou l'exonération de la moitié des cotisations patronales de sécurité sociale.	12.000	
<b>- TOTAUX</b>		<b>622.000</b>	<b>4.835 MF</b>

*Les premiers résultats du plan « avenir-jeunes »* étaient les suivants au 30 septembre 1981, sensiblement inférieurs à ceux de l'année dernière à la même date :

– contrats d'apprentissage .....	26 700 (25 700 en 1980)
– exonérations embauche .....	20 600 (19 800 en 1980)
– stages en entreprises pourvus .....	4 100 ( 8 700 en 1980)
– stages de formation.....	300 ( 900 en 1980)
– contrats emploi-formation.....	13 400 (14 400 en 1980)
– primes à l'embauche.....	<u>2 500</u> ( 2 600 en 1980)
TOTAL .....	67 600 (72 100 en 1980)

Les actions nouvelles pour l'emploi et la formation professionnelle qui doivent prendre le relais des pactes ne sont pas encore connues. Une seule chose est certaine, la loi sur les formations alternées du 12 juillet 1980 qui devait remplir cet office sera modifiée voire abrogée.

Une provision de 2 milliards de F. figure au chapitre 44-76 article 10 du budget des Charges communes. Compte tenu des coûts respectifs des différents pactes, elle apparaît à votre rapporteur notoirement insuffisante pour réaliser des actions importantes intéressant un maximum de jeunes.

### **3. Le nombre limité des interventions nouvelles. .**

On en retiendra plus particulièrement trois :

#### **a) la mise en place d'audits économiques et sociaux.**

Dès le collectif d'août 1981, un nouveau mécanisme a été mis en place qui consiste à confier à titre expérimental, à des sociétés spécialisées, des audits économiques et sociaux, la recherche de solutions industrielles et financières alternatives aux licenciements économiques ou permettant de les limiter.

Cette action est poursuivie en 1982 : un crédit de 10 millions de F. est inscrit à cet effet au Fonds national de l'emploi. En outre, 22 emplois de contractuels ont été créés afin de doter chaque région d'un économiste d'entreprise pour examiner la situation des entreprises en difficulté.

Ce nouveau dispositif appelle plusieurs questions : comment seront utilisés les résultats de ces audits ? selon quelle procédure et dans quelle instance ? Il semblerait que les conclusions de ces audits conditionnent les décisions d'autorisation de licenciements économiques prises par les directions départementales avec pour objectif d'en limiter le nombre au maximum.

Sur ces points, votre rapporteur n'a pas reçu de réponse aux questions qu'il avait posées au ministre du Travail.

*b) l'accroissement des moyens destinés à la formation économique et sociale des travailleurs appelés à exercer des responsabilités syndicales ainsi qu'aux actions d'études et de recherches syndicales.*

Les subventions allouées aux organisations syndicales progressent de 22,3 à 34,3 millions de F. soit une augmentation de 53,8%.

Les syndicats bénéficiaires des subventions inscrites au chapitre 44-73 art. 10 sont :

- la C.G.T.,
- la C.F.D.T.,
- la C.G.T-F.O.,
- la C.F.T.C.,
- la C.G.C.

Depuis 1976, la F.E.N. bénéficie également d'une subvention au titre de la formation économique et sociale de ses adhérents.

Les subventions qui leur ont déjà été accordées sur l'exercice budgétaire 1981 se répartissent de la façon suivante :

- C.G.T. ....	4 211 000 F.
- C.F.D.T. ....	4 211 000 F.
- C.G.T-F.O. ....	4 211 000 F.
- C.F.T.C. ....	1 815 000 F.
- C.G.C. ....	1 815 000 F.
- F.E.N. ....	1 815 000 F.

De même qu'en 1980, une somme de 1 660 000 F., virée du chapitre 44-75 (formation des conseillers prud'hommes) sur l'article 10, a, en outre, été répartie entre les cinq grandes confédérations, pour un montant qui représente environ 10% de la subvention allouée à chacune d'entre elles, soit respectivement :

- 430 000 F. pour la C.G.T.
- la C.F.D.T.
- la C.G.T.-F.O
- et 185 000 F. pour la C.F.T.C.
- la C.G.C.

Votre rapporteur n'a pas pu savoir quels étaient les critères de répartition de ces subventions et si une procédure de contrôle existait pour en vérifier l'utilisation.

*c) la formation des conseillers prud'hommes. .*

Un crédit de 20 millions de F. (contre 6 millions en 1981) est prévu pour le financement de la formation des conseillers qui doit être prise totalement en charge par l'Etat sur le budget du ministère du Travail (jusqu'à présent, elle dépendait du ministère de la Justice et était organisée dans le cadre des tribunaux).

Son organisation fera l'objet de conventions spécifiques passées avec les syndicats.

En outre, une dotation de 3 millions de F. est ouverte au titre du *futur* Conseil supérieur de la prud'homie.

**4. Un secteur peu favorisé : les investissements de l'A.F.P.A. .**

Avec 9 190 agents, 2 908 sections et un budget de 1 703 millions de F., l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A) devrait accueillir en 1981 près de 90 000 stagiaires qui commencent une formation en vue d'acquérir une première qualification ou bénéficier d'une reconversion.

Après avoir dressé son bilan d'activité en 1980, on analysera plus particulièrement les problèmes de la modernisation et du développement de son appareil de formation.

*a) le bilan d'activité en 1980. .*

Elle a reçu en formation à divers titres 89 345 personnes :

- 63 608 demandeurs d'emploi dans les stages classiques et les stages de préformation,
- 2 320 salariés en congé individuel de formation,
- 13 049 salariés dans le cadre des plans de formation d'entreprise,
- 6 909 stagiaires au titre de la formation des formateurs,
- 3 000 stagiaires du F.N.E.

Elle a formé, en 1980, 55 791 personnes. Dans la quasi-totalité des cas, ces enseignements ont été dispensés à temps plein et de manière très intensive : 6 mois environ pour les stages d'ouvrier qualifié ou d'employé et de 9 à 12 mois pour les stages de technicien.

Les formations dispensées se répartissent par grands secteurs professionnels entre :

- bâtiment et travaux publics : 17 800 (31,9% contre 32,7% en 1979),
- métaux, électro-mécanique, radio-électricité, électronique : 19 328 (34,6% contre 28,4% en 1979),
- commerce, emploi de bureau et informatique : 7 226 (13% contre 12,6% en 1979),
- divers : 11 437 (20,5% contre 19,3% en 1979).

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

- l'élévation de la moyenne d'âge des stagiaires : les jeunes de moins de 20 ans ont représenté 20,4% de l'ensemble des formés contre 28,6% en 1979. 61% des personnes formées avaient de 21 à 30 ans. Dans le même temps les stagiaires de plus de 30 ans ont représenté 18,3% de l'ensemble contre 8,2%, 8 ans auparavant ;
- une proportion croissante de femmes : 18,7% contre 16,8% en 1979.

Par ailleurs, face à l'évolution du contexte de la formation professionnelle, l'A.F.P.A. a continué de développer son effort de formation en faveur des salariés bénéficiaires d'un congé-formation ou envoyés par leur entreprise dans le cadre de leur plan de formation. Dans ce cadre, elle a accueilli 2 320 stagiaires contre 753 en 1979.



De leur côté, les actions menées en faveur des salariés envoyés par leur entreprise ont été en augmentation de 10% seulement en 1980 par rapport à 1979 soit un peu moins que les années précédentes.

A cette occasion, on déplorera à nouveau, au vu des sommes collectées par l'AFPA dans le cadre de la participation des employeurs au titre de la formation professionnelle continue, à savoir :

– sommes perçues par l'AFPA au titre des stages et autres prestations de la formation continue :

– en 1979 ..... 28 899 188,25 F.

– en 1980 ..... 43 390 055,76 F.

– en 1980 (1er semestre) ..... 34 013 078,47 F.

– versement volontaire des employeurs au titre du 10% de leur obligation légale (ces versements sont reçus principalement en janvier et février) :

– en 1979 ..... 105 375,09 F.

– en 1980 ..... 343 428,16 F.

– en 1981 (1er semestre) ..... 472 443,93 F.

qu'entravée par les règles de gestion que lui impose son statut, l'Association ne valorise pas mieux sa compétence technique auprès des entreprises.

#### *b) la modernisation et le développement de l'appareil de formation.*

. Votre rapporteur avait tenté de démontrer dans son rapport de l'année dernière la nécessité qui s'imposait à l'AFPA de procéder à une restructuration de ses formations n'offrant plus de débouchés, ainsi qu'à une modernisation pédagogique et technique de ses formations désuètes.

#### ● *Comment se présente la situation en 1981 et 1982 ?*

Malgré le manque de précision des renseignements fournis dans les réponses au questionnaire adressé au ministre du Travail, il sera tenté de répondre à cette interrogation.

Au 31 décembre 1980, 3 012 sections étaient autorisées à être créées et 2 908 étaient ouvertes, représentant une capacité réelle de formation de 43 620 places.

13 sections ont été ouvertes au cours des six premiers mois de 1981 et il est prévu d'en ouvrir 18 d'ici à la fin de l'exercice ce qui portera le potentiel de formation de l'AFPA à 2 939 sections et la capacité d'accueil à environ 44 085.

L'ouverture de 19 sections est envisagée pour 1982, le potentiel de formation sera ainsi porté à environ 44 370 places.

– en ce qui concerne *les formations qui ne trouvent plus de débouchés*, il avait été prévu qu'en 1980, 80 sections devaient faire l'objet d'une reconversion, ce qui avait paru très nettement insuffisant au regard des besoins qui se situent entre 120 et 150 sections.

Or, ce sont seulement 63 sections qui ont fait l'objet d'une substitution au cours de l'année considérée principalement dans les secteurs « bâtiment » et « métaux ». Pour le premier semestre 1981 le chiffre s'établit à 10.

Dans le même temps, on constate que près de 600 sections ont un recrutement très déficitaire (elles parviennent difficilement à se renouveler d'un stage à l'autre ou elles doivent être reportées) et 450 – notamment dans les métiers du bois, de l'électricité, de la réparation – ont un recrutement très pléthorique (délai d'affectation supérieur à deux ans).

– en ce qui concerne *les formations désuètes, l'insuffisance des crédits de paiement disponibles en début d'année* n'a pas permis de mettre en oeuvre le plan prévisionnel de modernisation pédagogique 1981 qui concernait, environ, 650 sections.

Les crédits inscrits en collectif 1981, soit 80 millions en crédits de paiement, et ceux prévus pour 1982, à savoir 122 millions en autorisations de programme et 150 millions en crédits de paiement, permettront-ils de redresser la situation ?

Votre rapporteur ne le pense pas. En effet que constate-t-on ?

– les autorisations de programme ne progressent que de 13%, – la modernisation pédagogique et la substitution de sections se voient affecter 32 millions de F. d'A.P.,

– quant au fonds de renouvellement des matériels, autre point faible de l'appareil de formation, il ne bénéficiera que de 20 millions de F.

A cet égard, on évoquera à nouveau la possibilité d'utiliser les équipements des entreprises que votre rapporteur avait mentionné en ces termes dans son rapport d'information sur les aspects financier et économique du sous-emploi :

« Le coût de certaines formations, qui imposent de recourir à un équipement lourd et onéreux (cas des tourneurs), suggère ainsi d'utiliser l'investissement réalisé par les entreprises à des fins d'amélioration de la qualité de la main-d'oeuvre.

Cette politique supposerait une participation de l'Etat aux frais d'amortissement des matériels, selon des modalités qui resteraient à définir. Elle exigerait, par ailleurs, que les pouvoirs publics conservent leur maîtrise sur le contenu des enseignements technologiques ».

Cette insuffisance manifeste de la dotation d'équipement ne permettra pas à l'AFPA de développer de manière satisfaisante ses formations dans les secteurs porteurs d'avenir : informatique, électronique, robotique, etc.

### IIIème PARTIE

#### UNE INQUIETUDE PERSISTANTE : L'ABSENCE DE STRATEGIE ADAPTEE AUX NOUVELLES DONNEES DE LA COMPETITION INTERNATIONALE

Face aux mesures annoncées par le Gouvernement dans sa déclaration de politique générale du 15 septembre 1981, votre rapporteur souhaite faire deux séries de propositions intéressant la formation professionnelle et la gestion des entreprises, dont la mise en oeuvre lui paraît essentielle si l'on veut obtenir *une solution durable* au problème de l'emploi, sans attendre que se produisent les effets automatiques de l'évolution démographique.

#### A. LES MESURES ANNONCEES.

S'inscrivant dans un objectif de partage du travail, elles comportent le risque de compromettre la compétitivité des entreprises françaises face à leurs concurrentes.

Au-delà de la mise en place d'une politique économique de croissance qui ne relève pas de notre propos, ces mesures s'ordonnent autour de quatre axes.

##### ***1. La réduction de la durée du travail.***

Sans reprendre l'historique que comportaient les rapports des années précédentes, on rappellera qu'au cours d'une réunion tripartite tenue à l'hôtel Matignon le 12 juin 1981, le Premier Ministre a relancé la négociation sur la réduction du temps de travail engagée depuis 1978 avec pour objectif d'atteindre, en moyenne, 35 heures effectives par semaine d'ici à 1985.

Après plusieurs réunions de négociations durant les mois de juin et juillet, un protocole d'accord a été signé le 17 juillet par le CNPF, la CGC, la CGT-FO, la CFDT et la CFTC.

On examinera les principales dispositions de ce protocole en les rapprochant des conclusions des travaux menés par le Plan en cette matière.

● *L'examen du dispositif.*

Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

– il traite à la fois de la réduction et de l'aménagement de la durée du travail qu'il lie d'une façon indissociable ;

– il ne contient aucune disposition directement et immédiatement applicable dans les entreprises ;

– il fait obligation aux fédérations d'ouvrir, avant le 30 septembre 1981, des négociations portant simultanément sur la réduction et l'aménagement de la durée du travail et précise les sujets qui devront être discutés ;

– il est assorti d'une clause suspensive, l'entrée en application du protocole du 17 juillet et des accords de branches à intervenir étant conditionnée par la mise en harmonie des dispositions législatives et réglementaires relatives à la durée du travail avec les nouvelles dispositions contractuelles ;

– il prévoit des démarches communes auprès des Pouvoirs publics visant notamment à obtenir, pour les entreprises, une compensation de l'aggravation des coûts résultant de ces nouvelles dispositions ;

– il ne comporte d'autre engagement pour l'avenir que celui d'établir un bilan en octobre 1982.

Sur la plupart des points, le protocole se borne à poser des principes et renvoie, pour leur mise en oeuvre, qui implique d'ailleurs, dans certains cas, une modification corrélative de la réglementation actuellement en vigueur, à des négociations de branche.

Ces principes concernent la réduction de la durée du travail, d'une part, et son aménagement qui en est la contrepartie, d'autre part.

– en ce qui concerne *la réduction de la durée du travail*, le protocole énonce huit principes :

– *généralisation des cinq semaines de congés payés annuels.*

– *non-récupération des heures perdues par suite du chômage d'un jour férié (ce chômage demeurant facultatif).*

– *durée légale hebdomadaire ramenée de 40 à 39 heures.*

– *réduction du nombre légal possible des heures supplémentaires par création d'un contingent annuel et abaissement de la durée maximale hebdomadaire à 48 heures et de la durée moyenne hebdomadaire à 46 heures sur 12 semaines.*

- réduction des équivalences.
- réduction progressive et adaptée de la durée effective du travail.
- mesures plus favorables concernant les salariés effectuant des travaux pénibles.
- mise en oeuvre d'une cinquième équipe ou de tout autre aménagement spécifique qui pourrait être apporté au travail en continu.
- au regard de *son aménagement*, figurent trois séries de principes :
- possibilité de moduler, au cours de l'année, la durée légale hebdomadaire.
- création d'un contingent annuel d'heures supplémentaires non soumises à l'autorisation de l'inspecteur du travail (avec maintien de la possibilité de recourir en outre à des heures supplémentaires soumises à l'autorisation de celui-ci).
- *mesures d'assouplissement tendant à assurer la productivité et la compétitivité des entreprises*, telles que :
  - recours à des horaires spéciaux réduits de fin de semaine ;
  - possibilité de donner, par roulement, le deuxième jour de repos hebdomadaire ;
  - suppression de l'interdiction du travail en équipes chevauchantes ;
  - possibilité, en cas d'horaires flexibles, de reports d'heures d'une semaine sur une autre, sans effet sur le nombre et le taux des heures majorées ;
  - possibilité, dans les branches industrielles soumises à la concurrence internationale, de déplacer, dans la limite de 2 heures, le point de départ de la période de sept heures pendant laquelle le travail de nuit des femmes est interdit ;
  - assouplissements permettant le fonctionnement continu de certains équipements ;
  - possibilité, par élargissement des dispositions de l'article L 135-5 du Code du travail, de conclure des accords dérogeant au droit commun applicable en matière de durée du travail (notamment pour les professions entrant dans le champ d'application du règlement N° 54369 du Conseil des Communautés européennes en date du 25 mars 1969).

Aucune de ses dispositions n'est directement applicable, elles doivent être suivies d'accords de branches et de modifications législatives et réglementaires.

Les premières négociations par branches professionnelles ont commencé le 10 septembre pour l'industrie du caoutchouc, le 14 pour le bâtiment et les travaux publics.

Le 17 septembre elles ont abouti à un projet d'accord dans les sucreries-raffineries qui ramène la durée annuelle du travail de 1 856 à 1 770 heures compensées pécuniairement à 99,4%. La durée hebdomadaire sera ainsi réduite de 40 à 39 heures, sauf pendant les 14 semaines de la saison betteravière à l'automne.

Dans les autres secteurs, les négociations n'avancent que lentement ; on rappellera par ailleurs que la CGPME a refusé de signer le protocole du 17 juillet.

● *Le rappel des conclusions des travaux du Commissariat au Plan.* .

Elles se résument en trois propositions :

– le mouvement de réduction doit être *significatif* pour avoir un effet sur l'emploi ;

– le maintien des capacités de production et la recherche *d'une meilleure utilisation des équipements* constitue une clé décisive de la question. Il est essentiel que la réduction de la durée du travail n'entraîne pas une diminution de la durée d'utilisation des équipements ;

– le partage du travail doit s'accompagner d'un *partage des revenus du travail* : il convient de limiter très strictement la répercussion de la baisse de la durée du travail sur le taux de salaire horaire.

● *S'orienté-t-on dans cette voie ?*

Les trois conditions rappelées ci-dessus permettent de mieux spécifier les modalités concrètes que devraient emprunter une réduction de la durée du travail pour créer ou maintenir des emplois.

– *quant à son contenu* : il conviendrait de privilégier la réduction de la durée hebdomadaire plutôt que l'extension des congés qui se traduit le plus souvent par un allongement des fermetures d'entreprises ; l'octroi d'une cinquième semaine de congés annuels ne va pas en ce sens.

– *quant à ses formes* : l'effort devrait porter sur la réorganisation du travail et notamment l'extension du travail posté, ainsi que sur les négociations salariales tendant à une modération des évolutions nominales.

Il est encore prématuré de dresser un bilan des négociations entamées au niveau des branches professionnelles sur ces points.

## ***2. L'aménagement du travail à temps partiel.***

Les projets des pouvoirs publics sont de deux ordres :

– d'une part, l'Etat proposera dès 1982, dans plusieurs grandes administrations et aux agents qui le souhaitent, de choisir le travail à mi-temps avec réduction de leur salaire de moitié.

Les emplois ainsi libérés seront immédiatement pourvus.

Pour tous les fonctionnaires qui le désirent, la semaine de quatre jours, avec 20% d'abattement du traitement sera progressivement établie.

Sauf nécessité de service et avec préavis, les demandes de travail à temps partiel seront acceptées.

– d'autre part, pour certains salariés, les cadres en particulier (pour lesquels la réduction de la durée du travail est incertaine), il leur sera proposé de prendre une année de congé (année sabbatique), partiellement rémunérée, avec la garantie de retrouver leur emploi.

On rappellera l'existence de la loi N° 81-64 du 28 janvier 1981 relative au travail à temps partiel qui a eu pour objet dans le secteur privé, d'une part, d'apporter certaines garanties aux salariés qui ne sont pas employés à temps complet et, d'autre part, de favoriser l'adoption de cette formule en adaptant le montant des charges sociales acquittées pour les travailleurs intéressés.

En raison de la date assez récente à laquelle ladite loi est intervenue, il n'est pas possible actuellement d'en établir un bilan d'application. On peut toutefois raisonnablement penser que la levée des obstacles administratifs et juridiques qui entravaient le développement de ce type de travail a contribué à en favoriser l'utilisation.

Par ailleurs, la loi N° 80-1 056 du 23 décembre 1980 a organisé le travail à temps partiel dans la fonction publique.

Il s'agirait donc d'apporter des modifications à ces deux textes.

## ***3. L'abaissement de l'âge de la retraite.***

Les mesures annoncées revêtent deux formes :

– la retraite au taux plein dès 60 ans dans la plupart des cas, avec ouverture des droits à pension en fonction de la durée de carrière et interdiction de cumul d'une pension de retraite et d'un revenu professionnel,



– l'extension du bénéfice des allocations de préretraite FNE à 55 ans (équivalent de la garantie de ressources servie à partir de 60 ans) aux travailleurs de cet âge qui appartiennent à des entreprises saines mais sont volontaires pour partir.

Sur ce dernier point, il convient d'être très attentif, les solutions de « préretraite » à un âge de plus en plus précoce présentent des inconvénients très graves, notamment leur coût financier très élevé pour la collectivité, alors même que le remplacement dans l'emploi n'est pas toujours assuré et que l'incitation au travail clandestin est forte.

Quelques chiffres situeront le problème.

En 1980, la population active s'élevait à 21,4 millions de personnes, la population âgée de 60 à 65 ans à 1,6 million sur laquelle on dénombrait 171 000 bénéficiaires de la garantie de ressources.

En 1981, les mêmes indicateurs deviennent respectivement 21,1 millions, 1,9 million et 242 000 (prévisions).

Au 1er septembre 1981, les bénéficiaires de la garantie de ressources s'élevaient à :

- 140 000 pour la GR licenciement,
- 137 500 pour la GR démission.

Ces chiffres connaissent un accroissement important depuis le début de l'année 1981 : +31% dans le premier cas, +62,7% dans le deuxième cas.

Ces deux mesures entraînent pour l'UNEDIC une charge de 6,3 milliards de francs, uniquement pour le 1er semestre 1981 contre 3,9 milliards en 1980 pour la même période (+61%). On rappellera que la subvention de l'Etat au régime d'assurance-chômage ne représente que 30% des dépenses d'indemnisation.

Quant aux allocations conventionnelles du FNE, leur montée en charge est très rapide : on dénombrait déjà 17 200 bénéficiaires en septembre.

Votre rapporteur ne peut qu'exprimer les plus expresses réserves à l'égard des orientations qui sont ainsi prises : la réduction accélérée du nombre des actifs ne peut qu'alourdir les charges pesant sur les entreprises à travers les difficultés qu'elle induit pour l'équilibre des régimes de protection sociale.

#### **4. Les créations d'emploi.**

A côté de la création directe de 61 000 postes dans le secteur public financée sur le budget 1982 (qui s'ajoutent aux 48 500 emplois budgétaires et 10 200 emplois non budgétaires créés en collectif), plusieurs types de mesures doivent être mis en oeuvre.

● *a) la prise en charge des jeunes.*

Celle-ci concernera les jeunes jusqu'à 18 ans qui devront pouvoir bénéficier de la part de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises d'une formation propre à leur donner une qualification. A cet effet, *des centres d'enseignement professionnel devront être créés* par les collectivités locales, les entreprises ou les chambres de métiers combinant formation sur « le tas » et formation théorique.

*Ce complément de formation s'ajoutera au service public de l'Education.*

Pour le moment, les propositions concrètes des pouvoirs publics en ce domaine ne sont pas encore clairement définies.

*Le rapport de M. BERTRAND SCHWARTZ* intitulé « l'insertion professionnelle et sociale des jeunes » a été rendu public fin septembre. Il comporte trois axes d'action :

– garantir une qualification professionnelle et sociale pour tous les jeunes de 16 à 18 ans. Les principes de base de l'action proposée sont au nombre de quatre : modification des contenus des qualifications, l'alternance pédagogique, la validation des acquis s'appuyant sur un dispositif d'unités capitalisables, les négociations qui doivent aboutir à l'élaboration d'un contrat individualisé de qualification professionnelle et sociale.

– renforcer les chances d'accès des jeunes de 18 à 21 ans à l'activité économique et sociale en agissant sur le partage du travail (contrat à temps partagé, contrat d'insertion) et en développant un effort national de formation professionnelle et sociale.

– associer les jeunes à la vie de la cité et créer un nouveau cadre de vie.

Ce foisonnement de propositions comporte « en germe » la création *d'une nouvelle structure de formation* avec son appareil entre la sortie de l'école et l'entrée dans la vie active où fonctionnent les mécanismes de la formation permanente.

Dans les faits cela conduit à reculer de deux années supplémentaires l'entrée dans la vie professionnelle.

Ne serait-il pas préférable de s'attaquer avant toute chose au problème de la formation scolaire ?

Ne vaudrait-il pas mieux faire fonctionner les dispositions de la loi sur les formations alternées au lieu de les abroger avant de les avoir appliqués.

- *b) les contrats de jeune volontaire.*

L'Etat proposera aux demandeurs d'emploi, au terme de leur service national, des contrats de jeune volontaire de six mois ou un an pour des travaux d'intérêt public (forêt, protection civile et lutte contre les incendies, sauvegarde de l'environnement, animation des petites communes). Une formation est prévue.

Le financement sera assuré à la fois par certains ministères (Défense, Culture, Solidarité) et par l'UNEDIC.

- *c) les contrats de solidarité.*

Il s'agit de contrats proposés aux employeurs disposés à faire un effort particulier pour créer des emplois ou générer des embauches.

Ceux-ci pourront conclure avec le FNE des conventions de type nouveau :

- aide temporaire (exonération partielle et dégressive des cotisations patronales de sécurité sociale) à une entreprise qui procède à une très forte baisse de la durée du travail pour créer des emplois ;

- mise en oeuvre de la pré-retraite (prestations financées par l'Etat et l'UNEDIC), dès 55 ans, pour les salariés des entreprises qui s'engageront à les remplacer, nombre pour nombre, par des jeunes ou des chômeurs indemnisés ;

- possibilité pour les salariés âgés de plus de 55 ans de transformer leur contrat de travail à temps plein en un contrat à mi-temps à condition que de nouvelles embauches en résultent. Dans ce cas, les salariés concernés recevront une allocation (financée par l'Etat et l'UNEDIC) compensant une fraction de la perte de revenu qu'ils subissent ;

- maintien pendant une certaine durée, du versement des allocations de chômage à des entreprises ou à des collectivités locales qui embaucheront des jeunes ou des chômeurs indemnisés éprouvant des difficultés particulières d'insertion ou de réinsertion professionnelle (charge financière partagée entre l'Etat et l'UNEDIC).

On soulignera que le financement de la plupart de ces mesures doit faire l'objet d'une négociation avec les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'indemnisation du chômage.

- *d) les emplois d'initiative locale.*

La mise en oeuvre d'un programme d'aide à la création d'emplois d'initiative locale a été décidée par le Conseil des ministres du 10 juin 1981. Les crédits nécessaires à la création de 5.000 emplois en 1981 ont été inscrits dans

la loi de finances rectificative pour 1981. Le projet de budget pour 1982 prévoit que 10 000 emplois supplémentaires seront créés. A ce titre, 390 millions de francs sont inscrits au chapitre 44-77 du budget des Charges communes.

L'objectif du programme est de permettre des créations d'emplois durables par des organismes et des personnes intervenant localement pour développer des activités et des services qui ne seraient pas jusqu'à présent pris en compte ni par les services publics ni par des entreprises à but lucratif.

L'animation technique du programme et la gestion budgétaire sont confiées au ministère du Travail dont les directions départementales assurent le secrétariat des groupes départementaux. En outre, un groupe interministériel placé sous l'autorité du Premier ministre, est responsable de l'orientation générale du programme et en définit les secteurs prioritaires. Son secrétariat est confié à une mission de la Délégation à l'emploi.

Tout organisme privé doté de la personnalité morale ainsi que différents organismes publics (notamment les collectivités locales) peuvent bénéficier d'une aide attribuée *pour un an* à raison de 36 000 F par emploi créé à plein temps. *Cette aide non renouvelable* ne peut se cumuler avec aucune autre aide directe à la création d'emploi.

Les emplois d'initiative locale prennent la suite des emplois d'utilité collective dont la création avait été décidée à titre expérimental. Les textes qui ont lancé cette expérience inspirée des programmes d'initiative locale canadiens insistent sur l'aspect d'innovation sociale que devaient présenter les projets.

L'aide à la création d'emplois d'initiative locale a été instituée par un décret du 2 octobre 1981 dont les modalités d'application ont été précisées dans une circulaire du 9 octobre 1981.

On rappellera que de septembre 1979 à juin 1981, la création de 5 000 emplois d'utilité collective avait été gagée pour un montant de 120 millions de francs (24 000 F par emploi durable).

A cet égard, votre rapporteur regrette que les crédits destinés à cette action soient inscrits au budget des Charges communes alors que la mise en oeuvre du dispositif est confié au ministère du Travail qui possède dans son budget un chapitre d'accueil tout désigné, le 44-76 intitulé « mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi », sur lequel, d'ailleurs, figurait la dotation affectée aux emplois d'utilité collective.

Toutes ces mesures d'inspiration généreuse ne paraissent guère s'inspirer cependant du souci de productivité des entreprises ; or celle-ci conditionne leur compétitivité sur les marchés extérieurs, seule capable d'assurer à terme le développement de la capacité d'emploi.

Le vrai problème ne consiste pas à répartir entre un plus grand nombre d'emplois une masse de travail donnée, mais à accroître cette masse de travail productif, richesse de la nation, pour créer de nouveaux besoins d'emploi.

## **B. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR.**

Elles s'ordonnent autour de deux thèmes.

### **1. Une priorité : la réforme profonde du système de formation professionnelle des jeunes, mais aussi des adultes.**

Essentiellement orientée vers le problème de l'emploi dont nul, il est vrai, ne saurait nier l'acuité, la préoccupation des responsables politiques ou des responsables sociaux éprouve quelques difficultés à se tourner vers la nécessité d'assurer la formation continue des salariés sous contrat de travail. Aussi convient-il de rappeler que la formation permanente des salariés occupés contribue largement – l'exemple japonais est là pour le démontrer – à la compétitivité des entreprises et leur adaptation aux nouvelles conditions économiques.

La création d'emplois durables nécessite une accentuation de cette fonction.

Quelles actions mettront en oeuvre ?

– en premier lieu une réforme de la formation scolaire : une profonde *renovation de l'enseignement technique* s'impose de toute urgence.

En effet, attribuer comme finalité à la formation professionnelle, le rattrapage scolaire paraît très dommageable pour l'ensemble de la collectivité.

Il faut non seulement accroître les capacités d'accueil des lycées d'enseignement professionnel mais développer les « classes passerelles » avec le second cycle long, les options technologiques dans ce même cycle et améliorer très nettement l'efficacité pédagogique de ce type d'enseignement (renouvellement des matériels, modernisation du contenu des formations, organisation de séquences éducatives longues en entreprises ...).

– au-delà, il s'agit, en ce qui concerne *le secteur public de la formation professionnelle* financée très largement sur fonds publics, de définir des actions mieux « ciblées » en privilégiant clairement le critère d'« employabilité » par rapport à l'objectif immédiat de réduction statistique du nombre des chômeurs.

Des programmes *permanents* et *plus sélectifs* devraient associer pouvoirs publics et entreprises au niveau des bassins d'emploi.

En l'état de ses informations, votre rapporteur n'est pas en mesure d'assurer que telle soit la voie dans laquelle s'engagent les pouvoirs publics.

– quant à *la formation professionnelle organisée par les entreprises*, il regrettera que l'effort de ces dernières stagne globalement (les sommes affectées à la formation continue ne progressent plus dès lors qu'elles sont exprimées en francs constants) pénalisant les stages d'adaptation et de promotion. Par ailleurs, force est de constater que le fonctionnement du marché de la formation n'est pas satisfaisant, faussé par l'intervention d'opérateurs subventionnés, par une sous-traitance mal codifiée, etc.

En outre, les entreprises doivent être attentives à réhabiliter la formation continue des adultes qui doit devenir une partie intégrante des carrières professionnelles des intéressés et redevenir un véritable instrument de valorisation des qualifications.

– Il apparaît enfin primordial de redéfinir non seulement *un mode de financement* de la formation professionnelle continue qui tienne compte plus clairement en particulier d'une répartition des rôles entre l'Etat et les entreprises, mais tende également à la recherche du « *produit de formation* ».

A cet égard, le risque majeur qui se présente pour notre système de formation professionnelle est de « *manquer le virage technologique* » qui est en train de se produire.

Il faut donc réaménager le système de telle façon qu'il puisse prendre en compte une variété croissante de modes et de situations de formation.

Pour conclure, on citera l'extrait d'un article écrit par Erza VOGEL, professeur à l'Université d'Harvard et repris dans l'excellent rapport fait par le CEGOS et le CNOF sur le système français de formation professionnelle continue :

« Si un facteur explique le succès japonais, c'est la recherche permanente et collective de la connaissance. Quand Daniel BELL, Peter DRUCKER et quelques autres annonçaient l'avènement de la société post-industrielle dans laquelle *le savoir remplacerait comme ressource essentielle le capital*, ils n'imaginaient pas à quel point ce nouveau concept ferait son chemin, à une vitesse fulgurante, dans tous les cercles dirigeants du JAPON et bientôt dans toutes les couches de la population. Le consensus du pays s'est fait autour de l'importance suprême accordée à la poursuite permanente, tout au long de la vie, de l'apprentissage et de la connaissance ».

## **2. Une nécessité : l'assouplissement des contraintes pesant sur la gestion du personnel des entreprises dans un cadre négocié.**

Un mot résumera le propos de votre rapporteur : « **rigidité** ».

L'intervention sans cesse croissante de la puissance publique dans la gestion du personnel par les entreprises conduit à multiplier les blocages et à figer les situations acquises.

On en prendra pour exemples :

– les conditions de plus en plus nombreuses imposées à un employeur pour embaucher ou licencier du personnel ; les dernières en date sont l'intervention de ces nouveaux audits économiques dont les conclusions conditionneront les autorisations de licenciement économique, ainsi que les propositions concernant les contrats à durée déterminée (durée limitée à 6 mois sans possibilité de renouvellement).

A cet égard, on peut s'étonner de cette limitation dans le temps des contrats à durée déterminée car sur le plan de la précarité de l'emploi, il est communément admis que plus le contrat à durée déterminée est long plus il est favorable au salarié. Il est en effet jusqu'à présent plus facile pour un employeur de rompre un contrat à durée indéterminée qu'un contrat à durée déterminée en cours d'exécution.

Or, les conditions de l'activité économique telles qu'elles se présentent dans l'ensemble des pays industrialisés font de la faculté d'adaptation des entreprises un élément essentiel de leur réussite.

La rigidité actuelle du marché de l'emploi est préjudiciable à l'ensemble des agents économiques, entreprises mais aussi salariés.

– le refus net des pouvoirs publics de reconsidérer le problème des « seuils » notamment de 10 et 50 salariés afin de pas revenir sur l'élément fondamental de la représentation du personnel dans l'entreprise constitue une entrave à la création d'emplois.

A cet égard, on pourrait repenser les conditions d'application de certains seuils sociaux aujourd'hui mal adaptés à la taille des entreprises. Pourquoi ne pas dépasser le cadre de l'entreprise (notamment lorsqu'elle a moins de 50 salariés) et se tourner vers la branche professionnelle au niveau départemental ou régional ?

Au terme de ce rapport, son auteur se doit de manifester une très vive inquiétude devant la mise en oeuvre d'une politique de l'emploi à n'importe quel prix qui risque de conduire aux résultats inverses de ceux que l'on poursuit.

Créer des emplois pour créer des emplois, sans se soucier de leur coût financier pour la collectivité nationale et de la charge dont ils risquent de grever la productivité des entreprises, ne peut que nuire à la compétitivité de ces dernières, aujourd'hui très largement exportatrices.

En voulant, à tout prix et sans tenir compte de la réalité économique, provoquer l'immédiate création d'emplois ne risque-t-on pas à terme d'en compromettre l'existence ?

**Au cours de sa séance du 21 novembre 1981, la Commission des Finances a procédé, sur le rapport de M. André FOSSET, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1982 du ministère du Travail (voir Introduction).**

**La Commission a approuvé le rapport de M. André FOSSET, rapporteur spécial, et décidé, dans sa majorité, de soumettre les crédits du Travail à la sagesse du SENAT.**