POLITIQUES D'EMPLOI : LA RUPTURE DE 1977

Éléments pour une analyse critique des politiques spécifiques d'emploi (1974-1980)

par

J.-F. COLIN, J.-C. CROS, E. VERDIER, D. WELCOMME *

Les politiques spécifiques d'emploi ont pour objet l'aide au maintien de l'emploi et à la gestion des réductions d'effectifs dans les entreprises, les branches d'activité et les bassins d'emploi, l'indemnisation des chômeurs, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, l'insertion professionnelle des catégories d'actifs défavorisées et la gestion du marché du travail par le service public de l'emploi. Depuis 1974, ces politiques ont connu un grand essor et un important changement de perspective qui méritent d'être étudiés en se référant explicitement au diagnostic porté par les pouvoirs publics sur la situation économique et aux politiques économiques qui en résultent. On peut à cet égard considérer que la période écoulée depuis 1974 se divise en deux phases caractérisées chacune par une lecture particulière de la crise, appelant la mise en œuvre de deux logiques constrastées en matière de politiques spécifiques de l'emploi :

● Jusqu'en 1977, la politique économique du Gouvernement se fondait sur la perspective d'un retour au trend de croissance soutenue qui avait prévalu avant 1974. Cet optimisme et les particularités de la situation sociale et politique française ont retardé, relativement aux principales économies concurrentes, les ajustements jugés ailleurs nécessaires des structures productives à la nouvelle donne mondiale. Aussi dans l'attente des effets bénéfiques d'une relance keynésienne classique, la politique spécifique de l'emploi s'est-elle attachée en premier lieu (dans la limite des moyens engagés bien évidemment) à préserver le tissu industriel existant et la norme de stabilité de l'emploi imposée par un quart de siècle de croissance soutenue et régulière (1).

● En 1977, alors que la reprise de 1976 résultant du plan Chirac s'essouffle dans une inflation revigorée, un nouveau diagnostic, une nouvelle stratégie économique s'imposent aux pouvoirs publics : la crise sera durable et profonde exigeant pour être surmontée un « redéploiement » accéléré des secteurs industriels français. Les politiques spécifiques de l'emploi, plus particulièrement à partir de 1978, les conditions politiques étant réunies, vont s'employer à accompagner et à gérer les restructurations industrielles qui se précipitent. Pour en atténuer les effets sur la situation générale de l'emploi, caractérisée par une forte progression de la population active, les pouvoirs publics développent des dispositifs de régulation démographique de différentes classes d'âge.

* Respectivement chargé de mission à la Délégation à l'emploi et chargés d'études au Service des études et de la statistique du ministère du Travail.

(1) Si la politique française a pris un tour nettement plus défensif qu'en Allemagne par exemple, il faut souligner que certains pays comme la Suède sont allés beaucoup plus loin dans la préservation du plein emploi.

TABLEAU 1

Évolution du coût des composantes de la politique de l'emploi (1974-1980)

Millions de francs courants	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Coefficient multiplicateur 80/74
Orientation, placement, mobilité...	326,6	402,9	546,8	685,7	882,8	1 043,0	1 196,5	3,6
Formation professionnelle.....	2 292,1	2 929,7	3 548,9	4 616,5	7 318,2	7 019,7	8 071,4	3,5
Indemnisation du chômage.....	2 619,4	6 872,5	9 530,7	12 416,1	17 094,6	22 392,3	25 490,8	9,7
Retrait du marché du travail.....	1 037,4	1 624,5	2 218,7	2 881,6	4 792,0	6 909,0	9 050,4	8,7
Promotion, création d'emplois.....	633,9	669,9	831,9	1 659,9	1 765,4	2 102,5	2 782,8	4,4
Maintien de l'emploi (1).....	33,3	313,3	448,9	396,2	548,1	1 228,6	1 032,1	31,0
Total	**6 932,7**	**12 812,8**	**17 125,9**	**22 656,0**	**32 401,1**	**40 695,1**	**47 624,0**	**6,9**

(1) Pour le CIASI et le FSAI ne sont comprises que les subventions.

I. 1974-1977 : LA POLITIQUE DE « DÉFENSE DE L'EMPLOI »

Dès le second semestre de 1974, le ralentissement de l'activité économique amplifié par un plan de refroidissement engagé à contre-temps devient patent. Le gouvernement va alors tenter de limiter les conséquences sur l'emploi du recul de l'activité industrielle qui ne cesse de s'accentuer jusqu'au dernier trimestre de 1975. Dans ce contexte, il apparaît que les institutions et les procédures en charge de l'emploi et de la main-d'œuvre ne sont pas à même de faire face à une situation inédite depuis 1945. Aussi, le gouvernement s'attache-t-il à organiser le « maintien dans l'emploi » des salariés menacés de l'industrie tout particulièrement. Ce dispositif défensif ne suffira pas à amortir le choc conjoncturel, d'autant que dès la fin du premier semestre 1975, les grands groupes industriels, une fraction significative tout au moins, s'orientent vers une statégie de moyen terme en partie contradictoire avec les objectifs affichés du gouvernement. Ainsi ces groupes vont développer une gestion interne des restructurations qu'ils amorcent d'autant que les mécanismes publics traditionnels d'accompagnement se caractérisent par une efficacité limitée.

1. L'organisation du maintien de l'emploi.

Cette politique défensive se développe suivant deux axes :

— le soutien de la santé financière des entreprises en difficulté; le capital est ainsi privilégié, le lien avec l'emploi n'étant qu'indirect;

— les transferts à l'État du coût du maintien des contrats de travail tandis que les licenciements font l'objet d'un contrôle et pourrait-on dire d'une procédure contradictoire.

L'industrie fut le domaine le plus rapidement et le plus intensément frappé par la dépression qui s'amorce à la fin de 1974. Dès juillet 1974, les comités départementaux d'examen des procédures de financement des entreprises (CODEFI) sont chargés d'aider les PME à faire face aux crises de trésorerie en leur facilitant l'obtention de crédits et de délais de règlement des charges fiscales et sociales. En novembre 1974, le comité interministériel d'aménagement des structures industrielles (CIASI) reçoit pour mission de coordonner l'intervention des pouvoirs publics dans les entreprises en difficulté dont la fermeture aurait entraîné des problèmes d'emploi particulièrement aigus localement. Par ailleurs (on reviendra plus loin sur cette question), les primes de développement régional (PDR) tendent à devenir un instrument de défense des tissus industriels locaux plutôt qu'un moyen d'orientation régionale des implantations industrielles.

La loi de janvier 1975 et les accords paritaires du 23 juin 1975 renouvellent le système d'indemnisation du chômage partiel (utilisé à plus de 95 % par les secteurs industriels) poursuivant un double objectif :

— de prise en charge accrue par l'État du coût du maintien des effectifs (2). Destinées à inciter les entreprises à recourir au chômage partiel plutôt qu'aux licenciements, ces dispositions connurent un vif succès : elles concernèrent en 1975 220 000 salariés pour un engagement financier de l'État (aide publique comprise) de 220 millions de francs contre 32,9 millions l'année précédente. Ces chiffres témoi-

(2) Les entreprises peuvent désormais, dans le cadre de conventions de prévention de licenciements économiques conclues avec le FNE, être remboursées à concurrence de 60 % de l'indemnité complémentaire (de l'aide publique) qu'elles sont tenues de verser au salarié. Dans certains secteurs classés « prioritaires », cette prise en charge peut atteindre 80 %.

gnent de la large adhésion (dans un premier temps tout du moins) des entreprises et notamment des plus grandes, à l'objectif de maintien dans l'emploi arrêté par les pouvoirs publics;

— de protection sociale : l'entreprise devra assurer au salarié une rémunération horaire égale à 50 % de son salaire brut avec un plancher proche du montant du SMIC et évoluant comme celui-ci.

Cette double logique du maintien dans l'emploi et de la protection des salariés se retrouve dans les dispositions de la loi du 3 janvier 1975 réglementant les licenciements économiques. Ce texte est en effet assorti de mesures de contrôle de l'emploi tendant à restreindre le pouvoir unilatéral d'appréciation du chef d'entreprise; la plus importante oblige celui-ci à consulter les représentants du personnel avant de solliciter l'autorisation des services extérieurs du ministère du travail. Dans la pratique ces contrôles se sont rarement traduits par des refus (moins de 7 % des demandes) et n'ont pas empêché les ajustements d'effectifs de débuter dès 1975.

2. La gestion sociale des réductions d'effectifs salariés.

Confrontée à une conjoncture économique difficile et alors que le chômage partiel ne commence à jouer pleinement qu'au second semestre, nombre d'entreprises sont conduites à procéder à des licenciements économiques massifs (260 000 autorisations accordées sur l'ensemble de l'année 1975). Dès lors, des dispositifs mis en place initialement dans le but d'améliorer la protection des salariés furent détournés de leur but et encouragèrent l'instabilisation ou l'exclusion d'une fraction croissante de la main-d'œuvre employée :

Telle l'allocation supplémentaire d'attente (ASA) résultant de l'accord interprofessionnel du 14 octobre 1974 qui, en diminuant son coût social facilite le recours au licenciement économique.

Ou plus encore l'utilisation élargie de la garantie de ressources « licenciement » [GRL] (3) qui socialise le coût d'exclusion des salariés de l'industrie approchant de l'âge de la retraite. Pourtant le préambule de l'accord du 27 mars 1972 portant création de cette garantie souligne que « les dispositions adoptées visent à une nécessaire protection des salariés privés d'emploi et qu'elles ne doivent aucunement constituer une incitation au licenciement des salariés de plus de 60 ans ».

Cette réorientation du dispositif de protection dans le sens d'une instabilisation de la main-d'œuvre devint encore plus manifeste lorsque les restructurations industrielles se firent plus intenses et nombreuses. En témoigne le fait que le nombre de bénéficiaires de la garantie de ressources est passé de 55 000 en 1974 à 91 000 en 1976. La déclaration qui suit de R. Martin, PDG du Groupe Saint-Gobain, exprime clairement ce glissement tout en manifestant du changement d'appréciation que les responsables des grands groupes commencent à porter sur la crise, dès la fin du premier semestre de 1975 : « tout au long du premier semestre nous avons choisi de diminuer les horaires, évitant ainsi au maximum les licenciements (...). Il va de soi que cette politique coûteuse en dépit des aides publiques trouve sa limite dans la durée même de la crise... Nous devons donc envisager maintenant une certaine réduction de nos effectifs » (4).

Les licenciements économiques se multipliant effectivement, on assiste à un rapide essor de l'ASA (66 000 bénéficiaires mensuels en moyenne en 1975, 126 000 en 1977 et 179 000 en 1979) qui devient très vite la cause principale de la croissance accélérée des coûts d'indemnisation du chômage.

Cette croissance rend plus sensibles les imperfections du système de protection des travailleurs privés d'emploi (déjà soulignées dans le rapport du comité « Emploi et travail » du VII[e] Plan), la faiblesse de son impact économique, la complexité et l'inadaptation de son organisation et de son financement :

- Le dispositif français d'indemnisation, élaboré à une époque où le plein emploi était la norme (il date dans ses grandes lignes de 1958) et où le chômage ne pouvait provenir que de crises conjoncturelles va en effet se révéler inadapté à la couverture d'un chômage de crise structurelle, dont les caractéristiques sont d'être généralisé, massif et de longue durée.

- La croissance des dépenses fait ressortir davantage le caractère inégalitaire du système : « le dispositif de protection renforce plus qu'il n'atténue les inégalités devant le chômage; les catégories les plus vulnérables au chômage sont en même temps celles que le dispositif existant protège le moins bien » (5). En effet, si le taux de couverture global (6) s'élève de manière continue entre 1974 et 1978 (il passe entre ces deux dates de 53,5 % à 76,2 %), cette amélioration cache une grande diversité de situations. Les femmes ont des taux de couverture sensiblement plus faibles que les hommes. Ce taux augmente constamment avec l'âge : il est maximal pour les travailleurs de plus de 60 ans tandis que les jeunes de moins de 25 ans sont les moins protégés : seuls 23 % sont indemnisés en 1974 et 37 % en 1978. Ces inégalités se conjuguent avec les inégalités

---

(3) Qui prévoit le versement de 70 % du salaire brut antérieur.

(4) Rapporté par B. Soulage *in* « L'évolution récente des politiques d'emploi dans les groupes industriels », *Sociologie du travail*, n° 2, 1981, p. 136.

(5) C'est le jugement porté dès 1976 par le comité « Emploi et travail » du VII[e] Plan, la Documentation française, p. 212.

(6) Rapport de l'ensemble des chômeurs indemnisés par les ASSEDIC et/ou l'État à l'ensemble des chômeurs. Les taux mentionnés ont été calculés au 30 septembre de chaque année.

de taux d'indemnisation : l'éventail est très large entre un cadre bénéficiaire de l'ASA et un chômeur de longue durée ne percevant que la seule aide publique (7).

Coûteux et inégalitaire, le système se révèle également inadapté dans son organisation. Le dualisme, le défaut d'harmonisation et les difficultés de coordination administrative entre les deux régimes d'assurance et d'aide publique sont sources de retards et de complications pour les chômeurs, alors même que le bénéfice immédiat d'un revenu de remplacement est une condition essentielle de réinsertion professionnelle.

3. La gestion des restructurations industrielles.

Divers instruments et procédures financières d'intervention publics préexistants à la crise avaient pour vocation affirmée d'atténuer pour les salariés concernés les conséquences des mouvements affectant l'appareil productif français (8). Ainsi l'AFPA était en principe chargée d'organiser des stages de conversion au profit des demandeurs d'emploi : or si les effectifs en formation augmentent sensiblement en 1975, deux facteurs limitent l'efficacité des actions de formation :

— par « une extension de la notion de conversion, un certain nombre de stagiaires s'adressent à l'AFPA alors qu'ils ont un contrat de travail pour rechercher une promotion liée à une formation complémentaire » (9);

— en outre, en 1974 et 1975 plus des trois quarts des stagiaires sont des jeunes de 16 à 25 ans dont on peut estimer qu'une partie tout du moins relève plutôt des missions du système éducatif.

Pour sa part le FNE (Fonds national de l'emploi), ligne budgétaire et non institution, assura en 1975 la conversion et l'adaptation de seulement 16 000 salariés privés d'emploi ou menacés de l'être contre 23 000 en 1974. Traduction de ce grippage de l'appareil de formation des demandeurs d'emploi, le lancement par l'ANPE en 1975 des stages de mise à niveau justifiés par « leur rapidité et leur souplesse d'organisation ».

Cette relative incapacité des procédures publiques à prendre en charge les salariés licenciés s'explique sans doute, par delà des difficultés proprement institutionnelles, par l'attentisme des pouvoirs publics qui plaçaient leurs espoirs dans une reprise rapide et durable de l'activité économique. Cette situation a incité certains grands groupes industriels à développer une gestion interne des restructurations. Celle-ci repose sur la mobilité interne d'un établissement à l'autre (10) ou sur la conversion externe par réemploi dans les PME locales. Des accords de branches préexistants permettent alors d'organiser le départ en pré-retraite avant 60 ans (11).

En soi, le coût élevé de ce type de dispositif dont l'efficacité est en outre assez limitée ne pouvait que restreindre le développement de ces pratiques. D'une manière plus générale celui-ci sera bridé par la mise en place de procédures socialisées poursuivant les mêmes objectifs.

LES DÉPENSES POUR L'EMPLOI : 1974-1977

Entre 1974 et 1977 les dépenses pour l'emploi ont été multipliées par 2,5 *. Cette augmentation parallèle à la montée du chômage est principalement causée par l'accroissement des sommes consacrées à l'indemnisation du chômage (multipliées par 3,5*) et à un moindre degré au coût de la politique de retrait du marché du travail qui a doublé * sous l'impulsion des garanties de ressources.

Par ailleurs, la forte montée du chômage partiel à partir de 1975 a provoqué la multiplication par plus de 8 * des dépenses de maintien dans l'emploi.

Les moyens de la formation professionnelle se sont accrus d'à peine 50 % *. Cette progression, faible pour la FPA, plus faible encore pour le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS), a été beaucoup plus soutenue pour les indemnités de formation des ASSEDIC qui se situent d'ailleurs à la frontière de l'indemnisation.

Le doublement * de l'effort financier en faveur de la promotion et de la création d'emplois est principalement lié à l'apparition des exonérations de charges sociales en 1977.

* En francs constants redressés en fonction de l'évolution du PIB marchand.

II. A PARTIR DE 1977, REDÉPLOIEMENT INDUSTRIEL ET GESTION DE LA POPULATION ACTIVE

Les débats préparatoires du VII[e] Plan (1975-1976) et le projet de Plan lui-même traduisent l'évolution du diagnostic porté sur la crise : d'un côté, écrivant encore qu' « en ce qui concerne la croissance, rien ne permet de penser, compte tenu de l'évolution probable des principaux partenaires commerciaux, qu'elle n'aura pas spontanément tendance à repren-

(7) « De façon générale, les catégories socioprofessionnelles qui ont les taux de chômage les plus élevés (employés qualifiés et non qualifiés, manœuvres) bénéficient des prestations des ASSEDIC, et notamment de l'ASA, dans des proportions moindres que les autres catégories ». Comité « Emploi et travail » du VII[e] Plan (*op. cit.*).

(8) La proposition avancée ici (et qui mériterait d'être plus amplement précisée) consiste à opposer au grippage des instruments publics d'intervention, le développement de pratiques privées de prise en charge des restructurations ou pour employer une expression qui a connu une certaine fortune du « dégraissage ».

(9) Rapport du comité « Emploi - travail » du VII[e] Plan, p. 209.

(10) A ce sujet, cf. Soulage, *op. cit.*

(11) Voir des exemples dans le rapport de l'IGAS, *Mutations socioéconomiques et sortie de la vie active*, mai 1981, p. 172.

dre une allure soutenue » (12), de l'autre soulignant que la « crise économique et sociale des années 1974 et 1975 désigne plus qu'une césure, une rupture (13) ».

A partir de 1977 et plus encore de 1978, la politique économique de l'État, dont la visée structurelle s'affirme, et la stratégie des grands groupes vont converger pour faire de la France, « après le Japon et avant l'Allemagne, le pays où le redéploiement industriel sectoriel et l'adaptation à l'évolution du marché ont pris le plus d'ampleur » (14).

Dès lors, si l'impératif devient désormais l'amélioration de la compétitivité internationale des entreprises, la nécessité d'une gestion sociale des restructurations n'en demeure pas moins; aussi le dispositif de maintien dans l'emploi perdure-t-il, alors que la tendance générale est au « dégraissage », ce qui n'est pas sans engendrer quelques contradictions entre la stratégie économique et les incidences du coût financier du chômage. Pour limiter la croissance du stock des demandeurs d'emploi alors que les créations nettes d'emploi dans l'industrie appartiennent à un futur qui ne cesse de s'éloigner, les politiques de retrait d'activité se développent rapidement en contrepoint de mesures destinées à réguler l'arrivée des jeunes sur le marché du travail. Dans un tel contexte, les actions de formation destinées à adapter — ou à assurer la conversion — des demandeurs d'emploi victimes des restructurations, sont dans une large mesure abandonnées aux difficultés qu'elles connaissaient déjà à l'orée de la crise de 1974.

1. Les mesures d'accompagnement du redéploiement industriel et leurs limites.

Par son caractère dualiste, la politique industrielle exprime bien la tension qui n'a cessé de se manifester durant cette période entre les diverses exigences du redéploiement.

D'un côté, sont créés le Comité interministériel pour le développement et le soutien de l'emploi (CIDISE) pour favoriser le développement d'entreprises performantes et le Comité d'orientation et de développement des industries de caractère stratégique (CODIS) chargé depuis 1979 de coordonner les interventions de l'État dans des secteurs tels que la bureautique, l'électronique, les travaux sous-marins...

De l'autre, outre les CODEFI et le CIASI, intervient depuis 1978 le Fonds spécial d'adaptation industriel (FSAI) qui doit inciter les entreprises à investir dans les régions frappées par une crise sectorielle grave, éventuellement hors du champ géographique des PDR.

Poussé jusqu'au bout de sa logique, un redéploiement fondé sur une réactivation des mécanismes de marché, devrait conduire l'État à limiter ses interventions en faveur des « canards boîteux ». Or, par le biais du CIASI et du FSAI, il amplifie le recours à une médecine particulièrement coûteuse. Ainsi durant ses quatre premières années d'existence, le CIASI a accordé 1,1 milliard de francs sous forme de prêts du FDES, auxquels il faut ajouter une bonne partie des quelques 8 à 9 milliards de francs de créances du Trésor et de la Sécurité sociale gelés chaque année. La note est lourde. D'autant qu'elle n'a été partagée qu'entre 500 firmes soit à peine 1 % des firmes qui ont déposé leur bilan au cours de ces quatre années » (15). Pour sa part, le FSAI a certes réussi à favoriser la création de 21 000 emplois au total dans des zones particulièrement critiques comme le Valenciennois mais à un coût élevé (100 000 F par emploi).

Aussi le rapport MINC sur la politique d'aménagement du territoire et les créations d'emploi soulignait-il le caractère contradictoire de ces interventions avec la politique économique néo-libérale engagée, lorsqu'il notait que la recherche de solutions immédiates aux problèmes de l'emploi constituait une entrave aux mécanismes d'ajustement en longue période. Le rapport de la Commission industrielle du VIII[e] Plan ne disait rien d'autre lorsqu'il estimait que les procédures spécifiquement sectorielles initiées par le FSAI notamment, restaient très importantes et surtout davantage orientées vers des activités connaissant des difficultés structurelles. Plus généralement, il voyait « le résultat d'une politique qui a conduit à différer au-delà de ce qui était raisonnable, les adaptations que rendaient indispensables l'évolution de la concurrence internationale » (16).

Cet esprit défensif ou plus exactement cette conception d'une gestion ponctuelle et localisée des restructurations ne devait pas épargner la politique d'aménagement du territoire confrontée à un contexte particulièrement difficile avec un solde net négatif de créations d'emplois industriels. De fait, l'objectif de rééquilibrage régional a cédé de plus en plus le pas à l'objectif de maintien dans l'emploi (17). Les PDR sont progressivement devenues un instrument de défense des tissus industriels locaux, d'ailleurs de moins en moins efficaces : de 1976 à 1980, les montants d'aide par emploi créé n'ont pas été révisés, ce qui a réduit leur taux réel de près de la moitié. Aussi, A. Minc peut-il écrire en 1978 que l' « aménagement du territoire risque dès lors de ne plus traduire une géographie volontaire mais d'apparaître comme le solde en termes de localisation d'un mouvement complexe que les pouvoirs publics infléchissent de plus en plus difficilement ».

---

(12) VII[e] Plan de développement économique et social, p 3.
(13) *Ibid.*, p. 1.
(14) Rapport du groupe de travail « Redéploiement industriel » du VIII[e] Plan, p. 2.
(15) « L'industrie française face à la crise », Dossiers et documents, *Le Monde*, n° 84, octobre 1981.
(16) Rapport de la commission de l'Industrie du VIII[e] Plan, annexes p. 136.
(17) Cf. B. Maurize, « Un bilan des aides au développement régional », *Problèmes économiques*, n° 1565, mars 1978.

2. Dégraissage et politique démographique de l'emploi.

A partir de 1977 et plus encore de 1978, la gestion des réductions parfois massives d'effectifs auxquelles se livrèrent des secteurs entiers devient prioritaire pour les pouvoirs publics. L'extériorisation par les groupes industriels de la gestion de leur main-d'œuvre peut se lire notamment dans la substitution partielle des licenciements économiques au chômage partiel durant l'année 1978 : les premiers augmentèrent de 10 % par rapport à 1977 tandis que les journées de chômage partiel indemnisables diminuaient de 16 %. Encore l'effet fut-il limité par la mise en œuvre et le développement d'une politique de retrait d'activité.

Les incitations au retrait d'activité des travailleurs âgés.

Cette politique s'appuie sur les dispositifs de préretraite et de garantie de ressources, et résulte de la juxtaposition de mesures diverses, aux objectifs originels différents. Certaines sont apparues avant la crise, d'autres ont été créées à partir de 1977, toutes s'organisent à partir de cette époque autour d'une logique unique : gérer les réductions d'effectifs plutôt qu'assurer la protection sociale des salariés âgés, ce qui constituait l'objectif initial. Ainsi, paradoxalement, une bonne protection sociale devient prétexte à exclusion et à remise en cause des droits à la stabilité de l'emploi traditionnellement liés à l'ancienneté.

Élargir les conditions d'ouverture des droits, abaisser l'âge d'accès par la voie conventionnelle et encourager les départs volontaires constitueront les trois axes de développement de cette politique de retrait :

● L'accord du 13 juin 1977 puis la convention du 27 mars 1979 ne firent qu'amplifier le recours à la GRL en admettant sous certaines conditions des travailleurs licenciés avant 60 ans. Pour ces derniers, le simple fait d'être en cours d'indemnisation à leur soixantième anniversaire leur ouvre droit à la GRL sous réserve qu'ils remplissent les autres conditions prévues par l'accord. Cette disposition permet en fait d'organiser des retraits d'activité avant 60 ans (18).

Il en résulte un rajeunissement sensible de la population des bénéficiaires de la GRL : on dénombrait à la fin de l'année 1980, 117 000 allocataires dont le tiers environ avait entre 60 et 61 ans.

● Des mécanismes sélectifs en faveur de certaines régions, certaines branches d'activité et certaines professions atteintes ou menacées d'un grave déséquilibre de l'emploi ont renforcé à partir de 1977 ce dispositif.

Les allocations conventionnelles du FNE instituées dès 1963 ont préfiguré les GRL. Tombées en désuétude à l'apparition de ces dernières, elles ont été réactivées à partir de 1979 en instituant la prise en charge des départs bien avant 60 ans dans certaines entreprises. Désormais, dès lors qu'une convention entre l'État et une entreprise est conclue et après avis du Comité permanent du Conseil supérieur de l'emploi, des salariés âgés de 56 ans et 2 mois, voire 55 ans, cessant toute activité peuvent bénéficier d'une prestation égale à celle de la GRL. Depuis sa mise en place effective à la fin 1980, ce mécanisme a connu un succès considérable puisqu'on dénombrait 45 000 « bénéficiaires » au 1er septembre 1981.

Les conventions sociales destinées à permettre des réductions d'effectifs dans l'industrie sidérurgique ont renforcé le rôle de la GRL dans un nombre croissant de cas. En organisant des retraits d'activité bien avant 55 ans, elles ont encore abaissé l'âge de retrait d'activité en-deçà des seuils de la GRL et des allocations conventionnelles du FNE (19).

● A côté des mesures visant à organiser des cessations anticipées d'activité pour répondre à des difficultés d'entreprises ou de secteurs tout entiers, a été mise en place à la suite de l'accord du 13 juin 1977 une garantie de ressources dite « démission » (GRD) permettant aux salariés qui le désirent de cesser leur activité par anticipation. Ce dispositif conclu pour deux ans a été prorogé en 1979 puis en 1981. Il a connu un succès indéniable puisqu'on comptait à la fin de l'année 1980 plus de 95 000 bénéficiaires.

On ne peut pas véritablement considérer que la GRD s'inscrive dans une logique différente de celle des autres dispositifs présentés. Le caractère réversible de cette mesure atteste bien qu'il s'agit moins d'un réel progrès social (comme pourrait l'être l'abaissement généralisé de la retraite à 60 ans) que d'un moyen supplémentaire de diminution des effectifs dans les entreprises.

D'ailleurs l'utilisation de la GRD par les entreprises, qui conduit souvent à ne pas laisser le choix aux salariés, indique bien une certaine assimilation entre licenciement et démission (20).

---

(18) Puisque tout salarié licencié à partir de 56 ans 2 mois peut percevoir des allocations de chômage jusqu'à 60 ans, âge à partir duquel il peut bénéficier de la GRL.

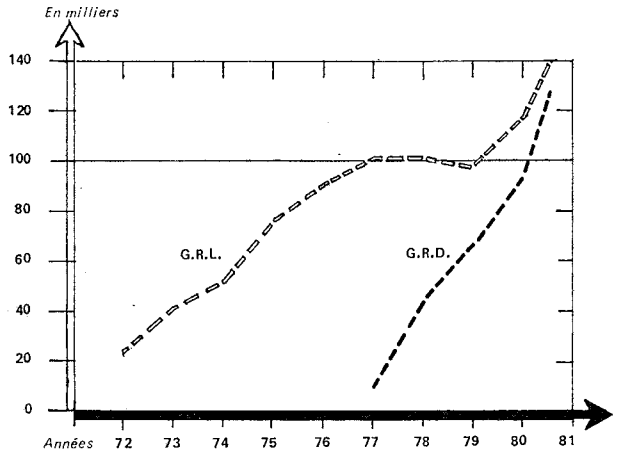
(19) On peut de façon très caricaturale présenter ces conventions de la façon suivante : soit X la réduction d'effectifs considérée comme « nécessaire » dans l'entreprise ou le secteur, soit Y les départs qui peuvent s'effectuer « sans problèmes » du fait de l'existence de la GRL (et en raison de la pyramide des âges de l'entreprise), X — Y représentent les « départs à trouver » qui le sont en général par le biais de dispense d'activité pour des salariés âgés de 50 à 55 ans. (La première convention sociale de la sidérurgie signée en juin 1977 prévoyait des dispenses d'activité à partir de 54 ans, la seconde, celle de juin 1981, à partir de 50 ans.)

(20) « En fait, depuis 1977, de très nombreux avenants aux conventions ou accords d'entreprises ont assimilé licenciement et démission pour l'octroi de cet avantage (l'indemnité de licenciement ou de fin de carrière), ce qui tendrait à montrer l'assimilation que font les partenaires sociaux entre l'un et l'autre mode de sortie de la vie active ». Rapport de l'inspection générale des affaires sociales sur *Mutations socioéconomiques et sortie de la vie active*, mai 1981, p. 183.

Comme l'a souligné le rapport « Vieillir demain », « l'économie n'a pas résisté à la tentation de se servir de l'âge de la retraite pour faire accepter le chômage » (21). Pourtant, la commission « Emploi, croissance, financement » du VII[e] Plan avait écrit dans son rapport : « il serait illusoire ou abusif de chercher à assurer l'équilibre de l'emploi en dissuadant de travailler les personnes qui souhaiteraient le faire » (22). C'est néanmoins cette politique qui a connu un essor certain à partir de 1977 (cf. graphique 2).

GRAPHIQUE 2

Évolution du nombre des bénéficiaires des systèmes de garantie de ressources



Dès à présent, le développement des systèmes de cessation anticipée d'activité pose de redoutables problèmes. Il s'agit de mesures coûteuses (8 milliards de F en 1980 pour les seules garanties de ressources) en grande partie responsables des difficultés financières actuelles du régime d'assurance chômage. Ainsi le développement de ces dispositifs ne pouvait à terme que contrarier l'objectif premier de la stratégie économique — l'amélioration de la compétitivité des entreprises — par un alourdissement sensible des charges salariales. De plus, techniquement imparfaites ces mesures ont fait apparaître par rapport au régime traditionnel de retraite des incohérences, sources de nombreux effets pervers. Enfin, ce sont des mesures inégalitaires, les allocations conventionnelles du FNE ne peuvent, par exemple, bénéficier qu'aux salariés d'entreprises en difficulté.

Plus important encore est le coût social élevé de ces dispositifs. Pour de nombreux bénéficiaires, la cessation anticipée d'activité n'est pas choisie et est vécue comme un véritable rejet de la société. Pour certains elle est même assimilée à un vieillissement accéléré. « Maintenant la société vous déclare vieux à un âge légal, indépendamment de votre capacité de travail et de votre état de santé, âge qui correspond le plus souvent à l'arrêt définitif des activités professionnelles. La vieillesse est devenue la retraite, création sociale définie par un accord de forces sociales diverses, l'oisiveté pensionnée comme on dit » (23). Ainsi, en faisant de la politique de la vieillesse une politique de l'emploi (24), les pouvoirs publics ont contribué à créer un nouveau groupe social au statut hybride, ni actifs ni véritablement retraités, à la recherche d'une identité sociale.

L'aide au retour des travailleurs étrangers.

Dès juillet 1974, l'immigration des travailleurs étrangers a été suspendue, le nombre des travailleurs étrangers estimé à 1,8 million en octobre 1973 est passé à 1 640 000 en octobre 1976 (25). En soulignant que « le nombre des travailleurs immigrés en France et la place qu'ils occupent dans l'appareil de production en font actuellement un facteur structurel de l'économie française », le rapport Le Pors (26) avait montré les limites de toute action visant à réduire de façon sensible la présence étrangère en France. Il avait également indiqué que, dans le passé, l'appel aux travailleurs immigrés avait eu un caractère complémentaire au développement et à la modernisation des entreprises. Il concluait par cette phrase : « cette liaison n'est pas fatale mais suppose si on veut la modifier que d'importants investissements de productivité soient accompagnés d'efforts en matière de qualification professionnelle » (27).

On ne doit donc pas s'étonner que la politique d'aide au retour mise en place en juin 1977 n'ait pas eu les effets que les pouvoirs publics attendaient d'elle (28). Outre le fait qu'elle intervenait dans un contexte déprimé peu favorable à l'investissement, elle supposait un important dispositif d'accompagnement, notamment en matière de conditions de travail, qui n'existait pas. Qui plus est, la mesure elle-même était peu incitative puisqu'elle prévoyait l'octroi d'une allocation de 10 000 F seulement aux travailleurs étrangers qui regagnaient leur pays d'origine (29).

---

(21) Rapport du groupe de travail « Vieillir demain », 1980, p. 63, *La Documentation française*.

(22) Rapport de la commission « Croissance, emploi, financement » du VII[e] Plan, p. 23.

(23) X. Gaullier : *Politiques de la vieillesse — du capitalisme social à la société post-industrielle*, mai 1979.

(24) Selon l'expression retenue par X. Gaullier dans *Politique de l'emploi, modes de vie et vieillissement*, octobre 1979.

(25) B. Courault et O. Villey : « 1 640 000 travailleurs étrangers en France en octobre 1976 », *Économie et statistique*, n° 113, juillet-août 1979.

(26) *Immigration et développement économique et social* La Documentation française, mai 1976, p. 45.

(27) *Immigration et développement économique et social, op. cit.*, p. 195.

(28) Sur ce point, cf. « L'aide au retour des travailleurs étrangers », A. Lebon, *Économie et statistique*, n° 113, juillet-août 1979.

(29) D'abord destinée exclusivement aux chômeurs secourus, l'aide au retour a été progressivement étendue aux chômeurs non secourus et aux travailleurs salariés justifiant de cinq années d'activité en France et titulaires de titres réguliers. Malgré cette extension (les ayants droit potentiels pouvant être estimés au nombre d'un million), on ne dénombrait au 30 juin 1981 que 48 000 dossiers agréés concernant environ 93 000 personnes (membres de famille inclus).

L'insertion professionnelle des jeunes.

Si la politique de retrait d'activité s'inscrivait principalement dans la logique du « dégraissage », elle n'en poursuivait pas moins dans le même temps un autre objectif : celui d'une modification rapide de la composition par âge de la population active, ceci étant particulièrement vrai pour la « garantie de ressources-démission » dont la finalité non affichée, mais implicite, était bien de « faire de la place » aux 750 000 à 800 000 jeunes sortant chaque année de l'appareil éducatif.

Dès juillet 1977, le Gouvernement met en place les pactes pour l'emploi des jeunes qui constituent la seconde facette de cette politique de « gestion des âges ». Cette dernière se fonde sur un diagnostic en trois points sur le chômage des jeunes.

● En premier lieu, et pour schématiser à l'extrême, le chômage des jeunes est attribué à une formation professionnelle insuffisante et inadaptée et bien sûr à une absence d'expérience professionnelle. Ces deux facteurs sont, selon certains, de nature à expliquer que la productivité des jeunes est souvent inférieure au salaire minimum en vigueur, ce qui empêcherait leur embauche. La réponse à une telle situation consiste à ajuster coût salarial et productivité :

— soit en réduisant le coût salarial (dans le pacte, c'est le rôle dévolu aux exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale);

— soit en accroissant la productivité (c'est la fonction des stages de formation de type classique qui sont maintenus dans les pactes);

— soit en jouant sur les deux éléments (c'est le cas des contrats emploi-formation et des stages pratiques en entreprises).

Naturellement, pour que ces actions soient efficaces et qu'elles ne constituent pas des « aubaines » pour les entreprises, il faut qu'elles soient parfaitement « ciblées » et qu'elles bénéficient aux jeunes qui en ont réellement besoin.

● En second lieu, le caractère cyclique du chômage des jeunes, lié au rythme de sortie de l'appareil de formation, crée des goulots d'étranglement d'autant plus sensibles que l'activité du marché du travail est réduite. Il importe donc, au moment où les flux de sortie de l'appareil éducatif apparaissent sur le marché du travail, de mobiliser les employeurs pour qu'ils offrent un emploi ou un stage à tous les jeunes (30).

● En troisième lieu, la forte mobilité des jeunes s'accompagne souvent de périodes répétées de chômage. Ce dernier élément contribue à l'évidence au gonflement du chômage des jeunes. Son interprétation donne lieu à une vive controverse entre les tenants d'une mobilité correspondant à une instabilité des jeunes et les tenants d'une mobilité induite par les modes de gestion des entreprises. L'action des pouvoirs publics s'inspire manifestement de la première conception.

Ce diagnostic et les mesures qu'il appelle ne sont pas neufs et de ce point de vue, ce qui fait l'originalité des pactes, ce sont moins les actions qui les composent — à l'exception toutefois des stages pratiques en entreprise (31) — que l'ordonnancement dans un même programme d'un ensemble de mesures peu restrictives susceptibles de répondre aux multiples problèmes que rencontrent les jeunes sur le marché du travail.

Dans la pratique, les pactes successifs ont connu, depuis 1977, des évolutions notables dans l'organisation technique des mesures, en particulier pour les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale et pour les stages pratiques en entreprises. L'effort financier de l'État a lui-même été fluctuant au cours du temps, ces fluctuations s'expliquant pour l'essentiel par des données étrangères au fonctionnement du marché du travail des jeunes. Le premier pacte pour l'emploi de 1977 a coûté près de 4 milliards de francs, le second et le troisième 1 milliard en 1978, 2,2 milliards en 1979, 3,4 milliards en 1980.

On retiendra en particulier de l'évolution des pactes pour l'emploi (cf. tableau 3) qu'elle marque l'avènement des formules de « sas » qui multiplient les transitions entre la scolarité et la vie active. Ces mesures, qui n'assurent pas toujours la protection nécessaire des jeunes concernés (cas des stages pratiques), permettent une socialisation des coûts d'insertion et d'adaptation de la main d'œuvre.

Comment les pactes ont-ils, dans le passé, agi sur le fonctionnement du marché du travail des jeunes? Quels ont été leurs effets sur le volume de l'emploi et du chômage, sur l'insertion professionnelle des jeunes, sur leur stabilité dans l'emploi?

Tous les travaux disponibles (32) montrent que les pactes n'ont pas eu d'effets sur le niveau de l'emploi, principalement parce qu'ils ont été mis en place à contre-cycle. L'allégement des coûts salariaux résultant des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale n'était ni d'une ampleur ni d'une durée suffisantes, pour justifier des embauches, alors même que l'environnement des entreprises, leur situation financière, leurs anticipations sur la demande ne favorisaient pas les investissements de capacité. En revanche, les formules de stage ont contribué, en renvoyant les jeunes vers

(30) Pour les responsables de la politique de l'emploi, les pactes sont d'abord destinés à *fluidifier le chômage,* mais ils permettent aux jeunes de mieux s'adapter au travail et ils aident les entreprises à *maintenir l'emploi.*

(31) Certaines mesures sont antérieures aux pactes, stages de formation professionnelle et CEF.

(32) G. Kopits, « Wage subsidies and employment : an analysis of french experience, » International monetary fund.

J.-F. Colin et J.-M. Espinasse, « Les subventions à l'emploi : un essai d'analyse », *Travail et Emploi,* n° 1, juillet 1979.

M. Gaspard et D. Frank, « Les effets des pactes nationaux pour l'emploi sur l'évolution du chômage », *Économie et Prévision,* n° 47, année 1981/2.

TABLEAU 3

Pactes pour l'emploi : ventilation des effectifs de bénéficiaires par grandes catégories d'action *

En %

	Incitation à l'embauche (1)	Aide à l'insertion		Total
		par une expérience en entreprise (2)	par une formation (3)	
Avant le pacte (1975 à juillet 1977)	59,3	19,7	21,1	100,0 (155 537)
Premier pacte (juillet 1977 à février 1978)	36,8	50,7	12,4	100,0 (552 551)
Deuxième pacte (juillet 1978 à mars 1979)	20,7	59,0	20,3	100,0 (275 037)
Troisième pacte, 1re campagne (juillet 1979 à juin 1980)	23,2	64,4	12,4	100,0 (375 576)
Troisième pacte, 2e campagne (juillet 1980 à juin 1981)	17,5	73,9	8,6	100,0 (454 323)

(1) Avant le pacte : prime d'incitation à la création d'emploi; puis exonération de cotisations patronales de sécurité sociale non compris les contrats emploi-formation.
(2) Apprentissage + contrats emploi-formation + stages pratiques en entreprise.
(3) Stages de formation professionnelle.

Source : Ministère du Travail.

* On ne reprendra pas ici les résultats détaillés par mesure qui ont été publiés à plusieurs reprises (cf. en particulier : « Les pactes pour l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 6, octobre 1980.

l'inactivité, à réduire passagèrement le niveau de chômage (moins 100 000 à la fin mars 1978 pour le premier pacte, moins 35 000 pour la première campagne du troisième). En fait, comme l'indiquent D. Frank et M. Gaspard, les pactes ont provoqué une perturbation du cycle saisonnier du chômage, mais n'ont pas eu d'effet durable sur sa croissance tendancielle. La forte augmentation saisonnière du chômage des jeunes a été épongée en 1977 par les stages du premier pacte, puis ensuite en 1978 et 1979 sont venues s'ajouter aux flux de sortie de l'appareil éducatif les demandes émanant des stagiaires du premier et du deuxième pactes.

En ce qui concerne l'insertion professionnelle des jeunes, il ressort de plusieurs enquêtes (33) que 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 et que les jeunes peu ou pas formés (niveau V *bis* et VI) ont été sous-représentés. Ces derniers comptaient pour 24 % des bénéficiaires de CEF, 35 % des bénéficiaires de stages de formation, 20 % des bénéficiaires de stages pratiques en entreprises. Ce résultat comme le déséquilibre flagrant des effectifs par sexe (les jeunes femmes ayant dans l'ensemble beaucoup moins bénéficié des mesures) attestent d'une insuffisance de ciblage du dispositif et montrent que les pactes ont connu d'importantes déperditions.

Les constatations précédentes expliquent aussi que les résultats, en termes de maintien ou d'accès à l'emploi, aient été relativement satisfaisants : quelques mois (de trois à dix mois selon les enquêtes) après la fin de leur stage, 68 % des apprentis, 51 % des stagiaires de formation, 64 % des stagiaires pratiques et 86 % des bénéficiaires de contrat emploi-formation, avaient un emploi. Mais, pour comprendre ces résultats, il faut certainement avoir présent à l'esprit le fait que certaines formules, principalement les stages pratiques en entreprises, ont, dans biens des cas, été utilisées à la place d'embauches normales; le stagiaire occupant un emploi « disponible » dans l'entreprise, rien ne justifiait son licenciement au terme du stage.

C'est notamment ce type de situation qui a fait reprocher aux pactes de nourrir l'instabilité des jeunes en précarisant les emplois ou les occupations qui leur sont offerts et en multipliant les étapes intermédiaires avant l'accès définitif à l'emploi. Un seul indice témoigne de ce fait : 55 % des stagiaires pratiques ont quitté leur entreprise d'accueil au terme de leur stage.

(33) On en trouve une synthèse dans « Les pactes pour l'emploi », F. Pate, G. Bez, P. Koepp, M. Tardieu, *Travail et Emploi*, n° 6, octobre 1980.

On peut enfin se demander si, en définitive, cette insertion professionnelle des jeunes ne s'est pas réalisée au détriment des adultes plus âgés. Tous les travaux statistiques réalisés sur ce sujet ont infirmé cette hypothèse, la période d'application des pactes n'étant pas caractérisée par une accélération du chômage des adultes de plus de 25 ans.

Ce résultat, qui peut surprendre, n'est-il pas, somme toute, logique et conforme à la politique menée par les pouvoirs publics pour lesquels l'insertion des jeunes devait implicitement résulter de la libération des postes de travail occupés par les actifs âgés ?

3. Le relatif abandon de la formation des demandeurs d'emploi.

Le déploiement d'une gestion démographique du chômage s'est traduit par un désintérêt de plus en plus marqué à l'égard des formations dispensées aux demandeurs d'emploi. Il est vrai que celles-ci n'ont de sens qu'articulées à une politique favorisant la création d'emplois. Cette perspective étant repoussée très explicitement au milieu de la décennie quatre-vingt, nul n'était besoin d'intensifier des efforts nécessairement coûteux et aux résultats par définition aléatoires, s'ils se portaient sur les catégories de chômeurs les moins facilement employables.

Une faible progression des effectifs formés.

Sur la période 1976-1979, les résultats de ces choix sont particulièrement édifiants : les flux de demandeurs d'emploi formés chaque année (en dehors des stages des pactes et de la préformation — jeunes de l'AFPA en régression) progressent de 8,7 % tandis que le stock de DEFM déposées depuis plus de trois mois par les 25-59 ans (en gros les demandeurs d'emploi les plus susceptibles d'être intéressés par les formations hors pactes) progressent de plus de 77 %.

Cette tendance générale recouvre des évolutions diversifiées :

— une quasi-stagnation de l'activité de l'AFPA (environ 56 000 stagiaires formés par an depuis 1975), qui tranche avec la progression rapide qui caractérisait la première moitié de la décennie (+ 6 % l'an). L'augmentation parallèle des demandes de formation a provoqué un allongement sensible des délais d'attente avant l'entrée en stage;

— une diminution marquée des interventions du FNE qui, en 1979, ne touchaient plus que 14 000 stagiaires contre 20 000 en 1976. Ce recul provient en particulier de la baisse de près de 40 % en trois ans du flux de formés dans les conventions d'adaptation professionnelle (8 700 contre 14 100);

— un développement des actions conventionnées par le FFPPS (34) qui, en 1979, avaient permis de former 76 000 demandeurs d'emploi (dont 49 000 avaient déjà travaillé) contre 61 300 (dont 31 800 salariés privés d'emploi) en 1976 (35).

L'explication de ces divergences d'évolution est sans doute à rechercher dans les modalités de financement, sensiblement différentes d'un organisme à l'autre : si l'État prend à sa charge la totalité des coûts de fonctionnement (et d'investissement) des formations FPA, il ne fait que participer au financement des stages conventionnés sur le FFPPS, de surcroît dans des proportions variables d'une année sur l'autre, ce qui permet d'ajuster les crédits disponibles aux flux de stagiaires formés. Mais, l'année 1980 caractérisée par une baisse en francs courants des crédits affectés au FFPPS annonçait sans doute un désengagement encore plus marqué de l'État dans le champ de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Il est vrai que les résultats obtenus (bien que fragmentaires) ne l'incitaient pas à renverser la tendance.

Une efficacité limitée.

Les efforts déployés par les différentes institutions, et notamment l'AFPA, ne sont pas ici en cause : l'effort de modernisation des formations s'est développé avec résolution (à partir de 1978 particulièrement); le recentrage du dispositif sur les demandeurs d'emploi et particulièrement les adultes non concernés par les pactes a été particulièrement net. Mais les contraintes budgétaires imposées par l'orientation générale de la politique économique ont engendré des arbitrages peu favorables au développement de cet effort.

Ainsi, le taux de placement des stagiaires FPA s'il reste élevé, s'est néanmoins sensiblement dégradé depuis 1974; en 1979, 17,9 % des stagiaires formés (36), n'avaient pas encore travaillé six mois après leur sortie de stage; en outre, 11 % étaient touchés par le « chômage de rotation » résultant de la précarité d'une fraction non négligeable des premiers emplois; au total, près de 28 % des stagiaires étaient sans travail six mois après la fin du stage contre 5,7 % en 1974.

---

(34) Fonds pour la formation professionnelle et la promotion sociale.

(35) Les stages de conversion destinés aux chômeurs (et notamment à ceux dotés d'une expérience professionnelle), ont fait plus que se substituer aux actions de préformation, particulièrement celles ouvertes aux jeunes, reprises à une échelle plus large par les pactes pour l'emploi. Cette augmentation englobe le développement de la formule des stages de mise à niveau organisés par l'ANPE qui avaient accueilli 5 000 demandeurs d'emploi en 1979 contre 3 000 en 1977. Néanmoins cette progression semble actuellement stoppée (4 600 stagiaires formés en 1980).

(36) 20,7 % avec les stagiaires partis au service militaire sans avoir travaillé.

Deux facteurs contribuent à expliquer cette dégradation :

— le poids de la crise économique qui a plus particulièrement pesé sur les secteurs du bâtiment (32 000 emplois supprimés chaque année de 1973 à 1979) et des métaux (54 600 emplois sur la période 1973-1979) qui en 1979 accueillaient plus de 60 % des stagiaires ;

— les mauvais taux de placement obtenus notamment par les formations tertiaires qui, accueillant essentiellement des femmes, n'assuraient qu'à 39,3 % des stagiaires formés, un emploi dans le métier appris.

Les actions de formation du FNE cumulent les difficultés rencontrées par la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, au manque de coordination et à l'horizon limité de la politique générale de défense de l'emploi : « elles apparaissent (...) davantage comme un « ballon d'oxygène », au demeurant modeste, accordé à toutes fins utiles à une entreprise que comme un véritable instrument de sauvegarde et de réinsertion professionnelle » (37).

Le bilan des stages de mise à niveau organisés par l'ANPE peut apparaître plus flatteur sinon excellent : le taux de placement des stagiaires à la sortie du stage est en effet supérieur à 90 %. Il est vrai que, dans son principe, la formule appelle de tels résultats : ayant pour but de satisfaire certains besoins urgents des entreprises en main-d'œuvre qualifiée, les stagiaires sont recrutés parmi des demandeurs ayant des compétences suffisamment proches de celles exigées par les offres non satisfaites des entreprises, de telle sorte que les stages soient de courte durée : corrélativement, durant la période de formation, les offres sont retirées du marché afin de les réserver aux stagiaires à l'issue du stage. Or, les caractéristiques des entreprises qui recourent à cette formule conduisent à s'interroger sur l'efficacité à moyen terme des stages : on relève, en effet, que pour une part significative (la moitié environ), quoiqu'en recul notable en 1980, ces entreprises appartenaient à des secteurs en difficulté et/ou dont la gestion de la main-d'œuvre reposait sur une forte rotation des effectifs (BTP, textiles, habillement...).

Alors que sur toute la période, la formation professionnelle, élément majeur de la politique active de l'emploi, n'a cessé de voir sa part relative dans l'effort financier décroître, la part de la charge de la politique passive d'indemnisation n'a cessé de se développer.

4. De nouvelles règles d'indemnisation du chômage.

La réforme de 1979 s'efforce de combler les lacunes du système : réduction des inégalités devant l'indemnisation (38), unification des régimes, rééquilibrage des charges financières entre l'État et l'UNEDIC. Mais, avec la réforme apparaît également de manière assez claire la *volonté de maîtrise de la croissance des coûts* : ainsi, la suppression de l'ASA et la réduction des avantages indemnitaires accordés aux salariés licenciés pour motifs économiques peut s'interpréter à la fois comme une volonté de réduire les inégalités, comme un constat de la permanence d'un nombre élevé de licenciements économiques et donc du caractère permanent des restructurations industrielles, et en conséquence comme une volonté de freiner la croissance du coût de ce type d'indemnisation.

Désormais, l'essentiel de l'effort financier supplémentaire sera affecté à la politique de dégagement des travailleurs âgés de l'appareil productif. La montée en charge des systèmes de garanties de ressources traduit bien la pénétration de la politique d'indemnisation par la composante « démographique » de la politique de lutte contre le chômage.

La réorientation de la politique d'indemnisation semble avoir relativement réussi en ce qui concerne la maîtrise des coûts : 1980 marque une pause; pause cependant de courte durée puisque la récession de 1981 et la forte croissance d'un chômage ouvrier qui l'accompagne se traduisent par un nouvel envol des dépenses d'indemnisation.

Le poids de l'indemnisation pose désormais le problème de la répartition des charges financières : l'augmentation sensible du taux de cotisation (et donc pour l'essentiel des charges des entreprises) depuis la crise n'est pas sans risque de développement d'un chômage induit; l'accroissement des charges sociales par la détérioration de la compétitivité qu'il entraîne, a des effets négatifs sur l'emploi. La réforme a eu pour conséquence de rééquilibrer les charges financières en accroissant sensiblement la part de l'État. Mais la poursuite de la montée du chômage confronte le régime à une situation de déséquilibre financier structurel qui repose le dilemme de l'augmentation du taux de cotisation ou de la découverte de sources alternatives de financement.

Si la réforme de 1979 a effacé certaines insuffisances du système antérieur, particulièrement au plan de l'organisation administrative, elle a laissé subsister plusieurs zones d'ombre (39). En particulier, la pause financière observée au moment de la transition entre les régimes a signifié une certaine détérioration temporaire des conditions d'indemnisation : le taux de couverture global n'était plus en septembre 1980 que de 60 % contre 76 % en septembre

---

(37) Rapport de la Cour des comptes, 1980.

(38) Rappelons cependant que quelques mesures de portée relative destinées à améliorer la situation des jeunes à la recherche d'un premier emploi et des femmes en reprise d'activité, ont été prises au cours de la période 1975-1978. Ces mesures expliquent en partie la montée du taux de couverture global durant cette période, alors même que le taux d'indemnisation de ces catégories restait faible.

(39) Pour une analyse complète de ces zones d'ombre et en particulier sur les « oubliés de la réforme », cf. W. Baudrillart et J.-F. Colin : « Le nouveau régime d'indemnisation du chômage : les prémisses de la vraie réforme », *Droit social*, décembre 1979.

1978 (40). Cette évolution ne peut uniquement s'expliquer par le surcroît de charge administrative des ASSEDIC liée à la mise en place du nouveau régime. La suppression de l'aide publique et la limitation des durées d'indemnisation ont privé d'allocations un nombre important de chômeurs : au moins 60 000 des 250 000 bénéficiaires de l'aide publique seule n'ont pas été pris en charge par le nouveau régime; sans compter l'arrivée en fin de droits d'un nombre important de chômeurs au cours de l'année 1980 (41). Cette situation a conduit par la suite à la création d'une allocation de secours exceptionnel (février 1981) destinée à prendre en compte des situations sociales que le régime ne couvre plus.

Si on peut penser que le taux de couverture n'a été atteint que temporairement par la réforme (en tous cas, celle-ci ne tend pas à l'améliorer), en revanche on doit constater que l'égalisation des conditions d'indemnisation reste encore très marginale : le nouvel écart maximum est de 1 à 21 (entre l'allocation spéciale maximale et l'allocation forfaitaire) au lieu de 1 à 34. Le taux de couverture continue de cacher des situations très dissemblables.

LES DÉPENSES POUR L'EMPLOI : 1977-1980

De 1977 à 1980 le coût de la politique d'emploi a été multiplié par 1,6 *. La poussée des DEFM, moins brutale que pendant la période précédente, explique ce relatif tassement. De plus, les mesures de politique « active » n'ont progressé que très faiblement en importance financière. Leur part relative dans la politique de l'emploi est passée de 32 % à 27 %.

L'accroissement de la part de la politique « passive » est principalement lié à l'essor des mesures de retrait du marché du travail, multipliées par 2,3 * : le développement des garanties de ressources, surtout en fin de période, la montée spectaculaire des aides CECA et l'apparition en 1977 de l'aide au retour des travailleurs étrangers fondent ce mouvement.

Les efforts, déjà limités sur la période précédente, en faveur de la formation professionnelle, du placement et de la mobilité des travailleurs s'amenuisent encore en part relative (multipliés par 1,3 *) malgré la croissance des aides à la mobilité et des indemnités de formation des ASSEDIC (multipliées par 1,9 *), et le développement des pactes pour l'emploi des jeunes.

Notons enfin un doublement des dépenses de maintien de l'emploi occasionné par la multiplication des actions du CIASI et du FSAI alors que les sommes consacrées au chômage partiel régressaient *.

* En francs constants redressés en fonction de l'évolution du PIB marchand.

On touche ici au défaut majeur du système : fondamentalement, le dispositif reste construit sur les mêmes bases que l'ancien système. Il est toujours régi par des mécanismes d'indemnisation adaptés à des crises conjoncturelles de l'emploi. Mais il se révèle inadapté aux caractéristiques actuelles du chômage et du fonctionnement du marché du travail : le chômage des jeunes primo-demandeurs n'est pas ou faiblement indemnisé; la limitation des durées d'indemnisation est contradictoire avec le développement du chômage de longue durée; les conditions restrictives d'indemnisation des chômeurs inscrits à l'ANPE en fin de mission d'intérim sont contradictoires avec la généralisation de ce type de précarisation de l'emploi (42). Les exemples pourraient être multipliés qui feraient apparaître à la fois le dérapage des coûts liés à l'utilisation de modes d'indemnisation d'un chômage conjoncturel pour indemniser un chômage structurel, et d'autre part l'insuffisance de la protection de certaines catégories de victimes du chômage de crise et des nouvelles formes de gestion de la main-d'œuvre.

Apporter des solutions à ces différents problèmes est une nécessité, mais elle ne fera que rendre plus pressante la question de l'équilibre financier à moyen terme du régime d'assurance.

III. LA PERMANENCE DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Alors que les politiques spécifiques de l'emploi sur la période connaissaient un essor et des changements d'orientation très sensibles, les instances administratives chargées de les mettre en œuvre restaient étonnamment stables, tant dans le volume de leurs moyens propres que dans leur organisation interne et dans leurs interrelations.

1. Des moyens inchangés.

Ainsi, pendant que les aides versées aux ménages et aux entreprises étaient multipliées par plus de 4,5 en francs constants entre 1974 et 1980, et que le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois était multiplié par 3 sur la période, les effectifs de l'administration de l'emploi s'accroissaient d'environ 50 % seulement.

Cette augmentation des moyens de fonctionnement a principalement profité aux ASSEDIC chargées de la gestion d'une part sans cesse croissante du système d'indemnisation du chômage. A un moindre degré, les services extérieurs du travail et de l'emploi ont

(40) Ce taux s'est sensiblement relevé en 1981 puisqu'il atteint aujourd'hui 68 % environ, principalement sous l'effet de la transformation de la structure du chômage liée à la récession.

(41) Au cours du premier semestre 1980, chaque mois 13 000 demandeurs d'emploi en moyenne avaient cessé de percevoir des allocations des ASSEDIC, essentiellement pour non-prolongation du bénéfice de l'allocation de fin de droits et de l'allocation forfaitaire.

(42) A l'inverse, d'autres formes précaires d'emploi peuvent être de source de coût élevé pour les ASSEDIC : l'indemnisation des travailleurs licenciés après un contrat de travail à durée déterminée est un bon exemple d'extériorisation des coûts de la main-d'œuvre par les entreprises.

TABLEAU 4

Croissance des effectifs et du coût du service public de l'emploi

	Effectif		Coefficient multiplicateur	Coût (en millions de francs)		Coefficient multiplicateur
	1974	1980		1974	1980	
Ministère du Travail (Adm. cent.)	619	896	1,45	–	–	–
SETE	4 442	7 809	1,75	150	499	3,3
ANPE	6 193	8 896	1,44	289	887	3,1
AFPA	8 165	9 080	1,1	781	1 769	2,3
SGFP	–	–	–	561	1 399	2,5
ASSEDIC	–	–	–	267	1 335	5

vu leurs moyens réajustés en fonction de l'importance grandissante des tâches de gestion des aides dans leur activité. A l'opposé, les effectifs des organismes publics de formation ont pratiquement stagné : l'Association pour la formation professionnelle des adultes, en particulier, a vu au moins jusqu'en 1978 son outil de formation se déprécier du fait de l'insuffisance permanente de ses moyens. Par ailleurs, l'Agence nationale pour l'emploi, malgré la priorité dont elle a bénéficié durant le VII[e] Plan, a subi une augmentation sensible de la charge de travail par agent qui a conduit à une détérioration constante du service rendu aux demandeurs d'emploi. Son implantation locale est restée très lacunaire et ses 630 agences locales ont subi la concurrence, parfois pernicieuse, des 2 000 antennes des entreprises de travail temporaire sur le marché de l'emploi (43). Il apparaît donc que l'effort a prioritairement porté sur les structures chargées de la gestion des aides plutôt que sur celles qui interviennent directement sur le marché du travail.

Insuffisants en quantité, ces moyens n'ont, par ailleurs, subi que peu de transformations internes. Pour l'essentiel, ce sont les institutions conçues avant 1974 pour gérer l'équilibre du marché du travail qui ont dû faire face à la crise de l'emploi. La seule modification sensible a été constituée par l'apparition, en 1975, de la Délégation à l'emploi du ministère du Travail (44). Chargée de concevoir les moyens de la politique de l'emploi en relation avec les autres départements ministériels et de coordonner les activités de placement et de formation, elle n'a cependant jamais eu les moyens de ses objectifs :

— n'ayant pas sous sa responsabilité la politique des salaires et de la durée du travail, elle voit souvent son champ d'intervention restreint aux politiques spécifiques d'emploi;

— n'ayant autorité que sur une partie de la formation professionnelle, elle ne peut coordonner les actions dans ce domaine;

— ne disposant pas d'une structure administrative lourde, elle n'assure qu'une tutelle légère sur l'AFPA et l'ANPE et une animation moyennement soutenue des SETE (Services extérieurs du travail et de l'emploi).

En ce qui concerne ces derniers, l'affirmation de leur rôle de services gestionnaires s'apparente plus à une mutation nécessaire qu'à une transformation volontaire. Il convient toutefois de noter une intensification des relations entre les services administratifs et les particuliers ou les entreprises à travers, notamment, la multiplication des aides versées, ainsi qu'un renforcement des structures de coordination départementales et régionales en matière d'emploi et, à un moindre degré, de formation professionnelle.

Par ailleurs, la réforme de l'indemnisation du chômage en 1979 a commencé à transférer les tâches administratives et comptables des SETE et de l'ANPE vers l'UNEDIC. La lenteur (45) de ces transformations ne permet pas encore de juger de leur efficacité.

Enfin, les formules de formation professionnelle ont été créées au fur et à mesure que le besoin s'en faisait sentir et se sont juxtaposées sans jamais être refondues en un système global. Cette mosaïque de formules, différentes dans leur logique, diverses dans leurs tutelles, n'ont jamais été vraiment harmonisées. Leurs objectifs exprimés dans la loi de 1971 se sont progressivement dilués, empêchant souvent un contrôle efficace de l'utilité des formations dispensées.

(43) « La pratique la plus discutable, tant sur le plan moral que juridique, consiste, pour les ETT (entreprises de travail temporaire), à se faire les pourvoyeurs indirects d'emplois permanents à partir d'un recrutement initial pour des tâches non durables ». Achille Mestre, *Les services extérieurs et les problèmes locaux de l'emploi*, 1980.

(44) Par éclatement en 1975 de la direction générale du Travail et de l'Emploi en direction des Relations du travail, service des Études et de la Statistique et délégation à l'Emploi.

(45) Le « pointage » existe encore à l'ANPE et les modalités du contrôle des demandeurs d'emploi ne sont toujours pas définies dans les DDTE.

2. Une coordination des moyens limitée.

Ainsi que le notait en conclusion du colloque sur l'administration de l'emploi (décembre 1979) Michel Gentot : « On ne peut manquer d'être impressionné par le nombre et par la variété des formes juridiques des institutions qui ont en charge les problèmes d'emploi » (46). Cette diversité fait naître un besoin de coordination qui, ce fut une conclusion majeure de ce colloque, n'est pas parfaitement satisfait.

Entendue au sens étroit, l'administration de l'emploi rassemble autour du ministère du Travail l'AFPA, l'ANPE et l'ASSEDIC. Ces unités, de taille comparable, ont sans cesse la tentation de développer des logiques autonomes. Leurs relations sont restées difficiles du fait des différences de statut administratif, de sensibilité ou d'implantation territoriale. Au plan local s'ajoutent à ces difficultés des incertitudes sur le pouvoir (hiérarchique ou fonctionnel) des responsables des échelons décentralisés du ministère du Travail sur les autres institutions, ainsi qu'une faiblesse persistante dans la communication avec l'administration centrale du ministère.

Aux difficultés nées d'une coordination interne insuffisante s'ajoutent des problèmes plus délicats encore de coordination interministérielle. En effet, le problème de l'emploi est autant économique que social. Sa solution ressort de la politique économique et celle-ci relève, pour l'essentiel, d'autres administrations que le ministère du Travail. De nombreuses tentatives ont été faites pour coordonner leurs activités en matière d'emploi sans qu'aucune instance administrative arrive à s'imposer dans ce rôle. La création de la Délégation à l'emploi relevait de cette volonté. A ce sujet, en 1979, Gabriel Oheix, délégué à l'emploi, déclarait : « Dans la mission qui m'a été confiée, il a été précisé que je devais jouer un rôle de coordination. En fait, il s'est agi surtout de sensibilisation des responsables économiques et financiers aux problèmes de l'emploi et le rôle de coordinateur a surtout été joué lors de grands sinistres sur l'emploi où les problèmes humains mettaient en échec la rationalité économique » (47).

C'est plutôt sous forme de comités interministériels que cette coordination a vu le jour. Ceux-ci ont eu des fortunes diverses. De manière générale, il semble que leur fonctionnement se soit révélé plus aisé au niveau régional et départemental qu'au niveau national où, selon le directeur du Centre d'études de l'emploi (CEE), la coordination « apparaît d'abord de nature gouvernementale avant de se situer au plan administratif ».

L'appréciation de leur efficacité peut se résumer ainsi :

— la coordination se résume le plus souvent au traitement de problèmes ponctuels concernant certaines entreprises en difficulté;

— la relation se limite presque toujours aux ministères et à leurs services décentralisés et n'implique les collectivités locales et les partenaires sociaux que de manière formelle, même si leur consultation est plus systématique depuis ces dernières années;

— le nombre croissant d'instances de coordination n'a-t-il pas été le signe d'une impuissance à aborder et à traiter globalement les problèmes de l'emploi ?

---

(46) Actes du colloque « Administration et emploi », *Documentation française* (1981), p. 385.

(47) *Idem*, p. 352.