

N° 71

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des affaires sociales (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME IV

TRAVAIL ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Par MM. Louis SOUVET et Jean MADELAIN,

Senateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Pierre Fourcade, *président*; Louis Souvet, Bernard Lemarie, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice présidents*; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balarello, *secrétaires*; MM. Jean Anielin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Georges Benedetti, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Cheroux, Jean Clouet, François Delga, Franz Duboseq, Claude Huriet, Roger Husson, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louyot, Jacques Machet, Jean Madelain, Jean-Luc Melançon, André Merle, Mme Helène Missoffe, MM. Michel Moreigne, Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Serusclat, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Tréolle, François Trévis.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 8, législ. 363 et annexes, 395 (annexe n. 2), 398 (tomes I et T.A. 43).

Senat : 66 et 67 (annexe n. 2) 1986-1987.

Lois de finances. *Accès national aux emplois - Chômage - Démographie - Emploi Femmes - Formation professionnelle - Jeunes - Travail - Auto-emploi - Travailleurs étrangers - Unifamiliaux maritimes.*

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la Commission	5
Introduction	17
Première partie : La situation de l'emploi et du chômage en France	21
A - L'évolution de l'emploi total en France et ses perspectives à moyen terme	21
a) Les statistiques de l'emploi	21
b) Le problème de l'emploi des jeunes	24
c) Le travail à temps partiel	26
d) Les perspectives de l'emploi à moyen terme	26
B - L'évolution du chômage	29
a) Les statistiques du chômage	29
b) Le chômage des jeunes	32
c) Le fonctionnement de l'Agence Nationale Pour l'Emploi	33
d) L'indemnisation du chômage	37
C - Les effets du traitement social du chômage	39
a) L'évolution des pré-retraites	39
b) Les contrats de solidarité	40
c) La réduction du temps de travail	42
d) L'évolution du chômage partiel	45

	Pages
Deuxième partie : L'état des relations du travail en France	49
A - Le bilan de l'application des lois Auroux	49
a) Le droit d'expression des salariés	50
b) Les comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail	51
c) Les libertés des travailleurs dans l'entreprise	52
d) Les institutions représentatives du personnel	54
B - L'évolution des conflits du travail	57
a) Les données statistiques relatives aux conflits du travail survenus en 1985 et au cours des cinq premiers mois de l'année 1986	57
b) L'activité des services du travail et de l'emploi dans la résolution des conflits collectifs du travail en 1985 et 1986	59
c) Les caractéristiques des conflits actuels du travail	59
C - Les négociations entre les partenaires sociaux sur l'adaptation des relations du travail	62
a) La négociation interprofessionnelle	62
b) La négociation de branches	63
c) La négociation d'entreprise	64
Troisième partie : La nouvelle politique de l'emploi et sa traduction budgétaire	66
A - La priorité à l'emploi	66
a) Le contrôle de l'emploi	66
b) Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes de 16 à 25	68
c) La poursuite des actions en faveur de la promotion de l'emploi	71
B - L'allégement des charges des entreprises	74
a) Les seuils fiscaux	74
b) Les seuils sociaux	75
C - Les crédits du budget du travail et de l'emploi pour 1987	77

	Pages
a) Le coût des politiques de l'emploi	77
b) La progression globale des dépenses budgétaires	81
c) Les principales dépenses pour l'emploi en 1987	83
Quatrième partie - La politique de formation professionnelle et sa traduction budgétaire	87
A - Le bilan de formation des actions professionnelles menées en 1986	87
a) L'effort de formation professionnelle de l'Etat	87
1. Le fonds de formation professionnelle et de la promotion sociale	89
2. Le Centre National d'Enseignement à Distance	89
3. Les contrats emploi-formation - contrats emploi-adaptation	89
4. La formation professionnelle des adultes (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes)	90
5. Le Fonds National pour l'Emploi	92
6. Les mesures d'aide à l'insertion des jeunes	92
b) Les entreprises	94
c) Les régions	98
B - Le dispositif d'insertion professionnelle des jeunes dépendant du ministère de l'Education nationale	102
a) Le contenu du dispositif	102
b) Les moyens mis en oeuvre	103
C - Les crédits de la formation professionnelle pour 1987	104
a) L'évolution de l'effort en matière de formation professionnelle	104
b) La progression globale des crédits	105
Conclusion	108

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 13 novembre 1986 sous la présidence de M. Jean- Pierre Fourcade, président, puis de M. Louis Souvet, vice-président, pour procéder à l'audition de M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi, accompagné de Mme Michèle Barzach, ministre délégué auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la santé et de la famille, de MM. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la sécurité sociale, et Jean Arthuis, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1987.

Le ministre a tout d'abord procédé à une rapide présentation des crédits de son département ministériel qui regroupe les deux anciens budgets santé-affaires sociales, et emploi-formation professionnelle.

Après avoir souligné les mouvements budgétaires opérés cette année sur les crédits de son département (notamment le rattachement des crédits de la condition féminine et le retrait des crédits des rapatriés), le ministre a insisté sur l'effort de modernisation de ses services, qui bénéficieront d'un renforcement de leurs moyens informatique et bureautique (notamment les C.O.T.O.R.E.P., la tutelle hospitalière et les services de l'emploi).

Les crédits de son budget progressent de 8 % si on tient compte de la provision inscrite aux charges communes pour atteindre un niveau de 104 milliards de francs. Le ministre a cependant insisté sur le fait qu'à ses yeux, la lutte pour l'emploi ne se divisait pas et qu'en conséquence, elle ne relevait pas seulement d'une politique budgétaire, mais également d'une politique législative qui tend à expurger progressivement de notre droit l'ensemble des mesures qui entravent la création d'emplois.

C'est ainsi que la suppression de l'autorisation administrative de licenciement entraînera, au regard du succès de la négociation menée par les partenaires sociaux, le dépôt d'un prochain projet de loi qui reprendra les termes de l'accord Interprofessionnel du 20 octobre 1986 et qui sera complété par des mesures d'amélioration du fonctionnement des juridictions prud'homales.

Dans le même sens, les ordonnances sur la participation, sur le contrat de travail à durée déterminée et sur le travail temporaire, ainsi que celles en préparation sur l'aménagement du temps de travail et la réforme de l'A.N.P.E., ont pour objet de créer un ensemble cohérent en matière de politique de l'emploi.

Au regard de la formation professionnelle, le budget pour 1987 progresse de 6 %, les outils privilégiés de cette politique étant ceux des formations en alternance : apprentissage, adaptation, qualification ou initiation, formation complémentaire de l'éducation nationale.

Le ministre a également souligné les succès du plan pour l'emploi des jeunes, mis en œuvre dans le cadre de l'ordonnance du 16 juillet 1986, puisque depuis le mois de mai, les stages d'initiation à la vie professionnelle ont été multipliés par 3, les contrats de qualification par 6 et les contrats d'adaptation par 9.

L'association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.), dont la subvention progresse de 4 %, devra cependant poursuivre son effort de réorganisation en concentrant ses moyens vers les actions les plus formatrices.

Par ailleurs, le ministre a insisté sur le fait que, parallèlement au plan d'urgence, des mesures ont également été prises pour les jeunes en difficulté et les chômeurs de longue durée, dans le cadre d'un programme de 107 000 stages d'insertion ou de qualification jeunes et adultes.

De même, il a décidé de relancer les travaux d'utilité collective (T.U.C.), qui verront prochainement s'ouvrir de nouvelles possibilités, assurant une meilleure insertion des jeunes.

Des mesures seront en outre prises pour permettre aux chômeurs de longue durée adultes qui participeront aux programmes d'action locale, de continuer à bénéficier de leur indemnisation.

Enfin, dans le cadre du plan anti-pauvreté, une allocation pour un travail d'intérêt local pourra également être versée à des chômeurs non indemnisés, par convention avec les départements.

Le ministre a par ailleurs indiqué que la provision de 2 milliards 845 millions de francs prévue au budget, a pour objet de faire face en souplesse aux évolutions prévisibles du marché du travail, et de mettre en œuvre, en cours d'année, les nouvelles orientations que nécessiterait l'état du marché de l'emploi.

Au regard de nouveaux gisements d'emplois, une mission a été confiée à M. François Dalle, ancien président de l'Oréal, pour préciser les moyens permettant le développement d'activités d'aide aux personnes, notamment à domicile, d'activités périphériques au secteur social, et d'activités périphériques aux entreprises.

C'est dans ce cadre que devront s'inscrire en particulier les actions des associations, des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (P.A.I.O.).

Enfin, le ministre a souligné l'augmentation d'un tiers des crédits destinés à l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, ainsi que l'extension de l'aide au retour des travailleurs migrants à d'autres catégories de salariés étrangers que les seuls licenciés économiques.

En ce qui concerne les crédits consacrés au secteur social et à la santé, ils s'élèvent à 34 milliards de francs, et à structure comparable ils sont maintenus à un niveau constant par rapport à 1986. Dans ce cadre général, le Gouvernement a choisi de concentrer son effort sur des actions prioritaires, sans pour autant peser sur les finances des collectivités locales. Ainsi, les crédits budgétaires affectés à la formation, au remboursement de l'allocation aux adultes handicapés et à l'I.V.G. (Interruption Volontaire de Grossesse) sont ajustés au niveau des dépenses constatées.

En revanche, un effort supplémentaire est consenti d'une part en faveur des handicapés, avec la création de 1 500 places en C.A.T. (centres d'aide par le travail), d'autre part en matière de lutte contre la pauvreté, et enfin envers les familles par le biais de dispositions fiscales et l'aménagement du régime des prestations familiales. Dans le domaine de la santé, les crédits en matière de lutte contre la toxicomanie, ont été augmentés. De plus, la relance des investissements sanitaires est rendue possible par une augmentation des crédits budgétaires et une modulation du taux de la subvention d'Etat, dès lors que l'investissement permet de réaliser des gains de productivité.

Enfin, en ce qui concerne la politique de soins, le Gouvernement s'attache à mettre en oeuvre la coordination et l'harmonisation des différentes politiques de soins existantes, entre les différents intervenants : hôpitaux publics - hôpitaux privés, médecine ambulatoire - médecine hospitalière. Cette politique globale s'exerce dans le strict respect de l'exercice libéral de la médecine ambulatoire.

En réponse aux questions posées par M. Louis Souvet, rapporteur pour avis du budget de l'emploi et du travail, le ministre a décrit les mécanismes démographiques qui conduisent simultanément à une dégradation de la situation du chômage, alors qu'on note des conditions plus favorables pour l'emploi.

Selon les prévisions disponibles à moyen terme, dans cinq ans, le taux de chômage en France pourrait passer de 10,7 % à 13 %, en raison du surplus annuel de demandeurs d'emploi, qui peut être chiffré à 190 000 par an d'ici à 1990.

Cette situation explique à ses yeux, la recherche systématique de nouveaux gisements d'emplois et l'évacuation de notre législation et de notre réglementation du travail, des dispositions qui s'opposent à la progression de l'emploi.

En réponse à une question de Mme Hélène Missoffe, le ministre a précisé que plusieurs dizaines de milliers d'emplois offerts ne trouvent pas de preneurs, soit pour des raisons géographiques, soit pour des raisons de formation, soit pour des raisons tenant à la réglementation qui est souvent dissuasive pour les reprises d'activité.

En réponse à une question de M. Marc Bœuf sur la suppression des moyens consacrés aux entreprises intermédiaires, le ministre a indiqué que ses services étudiaient un nouveau système, qui aurait la même inspiration que le système précédent, mais qui aurait plus d'efficacité, puisque depuis la mise en place des entreprises intermédiaires, 1 050 personnes seulement en ont bénéficié.

Répondant toujours au questionnaire de M. Louis Souvet, M. Philippe Séguin a détaillé les mesures présentées pour l'insertion professionnelle des jeunes et il a souligné les défauts de notre système de formation qui sont inquiétants, non seulement pour les jeunes, mais également pour les entreprises.

Il a souligné les efforts faits en faveur des chômeurs de longue durée par l'organisation de 60 000 stages du fonds national pour l'emploi (F.N.E.) ou de l'agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.).

Au regard du partage entre les dépenses actives et les dépenses inactives, qui sont passées de 34 % en 1973, à 66 % de la dépense totale pour l'emploi en 1985, il a déclaré qu'il conviendrait de reconvertir progressivement l'indemnisation du chômage vers un revenu de remplacement incitateur à la création d'emplois.

A la question posée par M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, relativement à l'accompagnement financier par les pouvoirs publics de l'accord interprofessionnel du 20 octobre 1986 sur le nouveau droit du licenciement, le ministre a indiqué que les crédits inscrits au budget de 1987 au titre du congé de conversion pour un montant de 1 milliard 282 millions de francs, seraient suffisants pour la prise en charge des contrats de conversion pour les entreprises de moins de 10 salariés.

En ce qui concerne l'aménagement du temps de travail, l'ordonnance en cours de préparation s'inspirera directement du contenu de la proposition Boyer-Fourcade et des recommandations de la commission.

Continuant de répondre au questionnaire de M. Louis Souvet, M. Jean Arthuis, secrétaire d'Etat, a indiqué que le coût de l'application des lois Auroux, qui avait été chiffré il y a quelques années par le C.N.P.F. à 1,5 % de la masse salariale, devait également être apprécié en fonction des gains -malheureusement non chiffrables- qu'engendre l'amélioration du dialogue social dans les entreprises.

Au regard du plan pour l'emploi des jeunes, il a précisé qu'au-delà de la date du 1er février 1987, sa pérennisation pourrait sans doute s'effectuer sur la base d'un maintien des formations en alternance.

Pour ce qui est de la réforme de l'A.N.P.E., l'ordonnance en cours de préparation poursuivra quatre objectifs :

- d'une part, la suppression du monopole de placement au profit de l'A.N.P.E. par le recours à d'autres intermédiaires comme les Chambres de métiers ;

- le rapprochement d'autre part des moyens de l'A.N.P.E. avec ceux de l'U.N.E.D.I.C. ;

- par ailleurs une meilleure adaptation du service public de l'emploi aux besoins locaux, notamment par la communication de la liste des demandeurs d'emploi aux maires et par une meilleure assistance au recrutement des petites et moyennes entreprises ;

- enfin, par une simplification de la réglementation des offres d'emploi en France.

En matière de seuils sociaux, et dans la mesure où les partenaires sociaux n'arriveraient pas à un accord dans ce domaine, le Gouvernement déposera, au cours de la prochaine session de printemps, un projet de loi permettant d'établir un rapport constant entre les heures de représentation accordées aux représentants du personnel et la masse salariale des entreprises.

En réponse aux questions posées par M. Jean Madelain, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, M. Jean Arthuis a en outre indiqué que le Gouvernement proposerait prochainement au Parlement un projet de loi relatif à la modernisation de l'apprentissage, dont la situation en France n'est pas satisfaisante puisqu'il y a, à l'heure actuelle, environ 110 000 apprentis en France, contre 157 000 en République Fédérale d'Allemagne.

Au regard de l'association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.), la diminution des crédits constatée ne doit pas engendrer la crainte d'un désengagement de l'Etat aux dépens des départements, car elle n'aura aucune incidence sur le nombre de postes d'enseignants.

En réponse aux questions posées par MM. Henri Collard, Henri Le Breton et Michel Moreigne, relatives au fonctionnement des centres d'aide par le travail (C.A.T.) et des foyers d'hébergement pour handicapés, MM. Philippe Séguin et Adrien Zeller ont souligné que les créations de C.A.T. devaient être coordonnées entre l'Etat et les conseils généraux, dans la mesure où la création des C.A.T. relève de l'Etat et celle des foyers d'hébergement des conseils généraux.

En tout état de cause, les créations de nouveaux C.A.T. ne devraient pas conduire à des transferts de charges entre le budget de l'Etat et celui de la sécurité sociale.

Une discussion générale s'est ensuite engagée sur le problème posé par le fonctionnement des C.A.T. par redéploiement des effectifs gérés par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (D.D.A.S.S.).

En réponse à une question posée par M. Claude Huriet, M. Jean Arthuis a souligné que, pour éviter les difficultés d'insertion des handicapés dans les entreprises, à la suite des mesures d'exonérations de charges sociales en faveur de l'emploi des jeunes, un texte est actuellement en cours de préparation qui est destiné à faciliter leur placement dans les entreprises au même titre que les mutilés du travail.

Enfin, et toujours dans le cadre du budget de l'emploi et de la formation professionnelle, M. Adrien Zeller a précisé le contenu du plan anti-pauvreté adopté par un récent conseil des ministres, et qui a pour objet de fournir un minimum vital aux demandeurs d'emploi non indemnisés en contrepartie d'un travail d'intérêt local soutenu par l'Etat, mais géré localement.

Répondant à M. Louis Boyer, rapporteur pour avis des crédits action sociale et santé, M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat chargé de la sécurité sociale, a indiqué qu'il était très difficile d'apprécier le phénomène de nouvelle pauvreté en termes quantitatifs. Pour 1987, les actions d'urgence seront maintenues, en évitant néanmoins les "saupoudrages" et les doubles emplois.

Parallèlement, des crédits seront consacrés, en association avec les départements, à l'insertion professionnelle des personnes démunies de toutes ressources. En ce qui concerne les personnes ne bénéficiant plus de la sécurité sociale, il a invoqué le manque d'information.

*

* *

La commission des affaires sociales a, par ailleurs, examiné le mardi 18 novembre 1986, sous la présidence de M. Jean- Pierre Fourcade, président, les crédits budgétaires du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, dont les deux rapporteurs pour avis sont MM. Louis Souvet et Jean Madelain.

M. Louis Souvet a tout d'abord rappelé que la priorité en faveur de l'emploi était l'axe dominant de la politique menée par les pouvoirs publics depuis quelques mois, et il a détaillé à cette fin les trois types d'actions qui ont été mises en œuvre, dans le domaine du contrôle de l'emploi, en faveur de l'emploi des jeunes, et enfin dans la poursuite des opérations de soutien à l'emploi.

Il a ensuite examiné les mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'allègement des charges des entreprises dans le cadre de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 et de l'ordonnance du 11 août 1986 modifiant les dispositions du code du travail relatives aux contrats à durée déterminée, au travail temporaire et au travail à temps partiel.

Pour ce qui est des crédits de l'Etat consacrés à l'emploi, le rapporteur pour avis a indiqué que ceux-ci resteraient à un niveau élevé puisque, compte tenu de la provision de 4,28 milliards de francs inscrite aux charges communes, les dotations pour l'emploi se situent à 71 milliards de francs, en progression de 8,4 % par rapport au budget de 1986.

Le rapporteur pour avis a toutefois souligné que la dépense globale pour l'emploi en France restait préoccupante en raison même de son volume, puisqu'elle est passée de 1,1 % du produit intérieur brut en 1974, à 3,7 % en 1985.

Par ailleurs les dépenses dites inactives, comme l'indemnisation du chômage, ou l'incitation au retrait d'activité, deviennent prépondérantes dans cette dépense, puisqu'elles sont passées de 34,1 % en 1973 à 66,9 % en 1985, alors que les dépenses actives, notamment la formation professionnelle, sont passées de 56,2 % à 22,8 % pendant la même période.

Il a ajouté que le chômage pesait de plus en plus lourd sur l'économie et les entreprises, puisque, en ajoutant au coût direct de la politique de l'emploi et au coût financier du chômage, les manques à gagner relevant de ce dernier, soit en cotisations de sécurité sociale, soit en fiscalité, on aboutissait comme coût total du chômage pour l'année 1985 à une masse de 330,5 milliards de francs, soit 7,1 % du produit intérieur brut de la France.

L'analyse détaillée des dépenses inscrites au budget pour 1987, tant au niveau du fonds national de l'emploi (FNE), que du fonds national du chômage (FNC), de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), ou du fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle, montre cependant que le Gouvernement manifeste, dans ce projet, la volonté de redistribuer les moyens de l'Etat en faveur des dépenses actives de l'emploi, tout en préservant la nécessaire solidarité de la Nation envers les travailleurs privés d'emploi. Aussi le rapporteur pour avis a-t-il proposé à la commission, compte tenu de ces remarques positives, d'adopter les crédits affectés au travail et à l'emploi pour 1987.

M. Jean Madelain a ensuite présenté les crédits budgétaires consacrés à la formation professionnelle qui sont le complément indispensable d'une politique de l'emploi.

Le rapporteur pour avis a d'abord présenté un bilan des actions de formation professionnelle menées tant par l'Etat que par les régions ou les entreprises.

Il a rappelé qu'en 1985, les actions de formation financées par l'Etat avaient concerné plus de 655 000 stagiaires, pour un coût de 13,1 milliard de francs, apprentissage non compris.

Il a ensuite analysé les autres interventions de l'Etat au titre du fonds de formation professionnelle et de la promotion sociale, de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), du fonds national pour l'emploi et au titre des mesures d'aide à l'insertion des jeunes (contrats de qualification, contrats d'adaptation à l'emploi, stages d'initiation à la vie professionnelle et travaux d'utilité collective).

En ce qui concerne les entreprises, il a souligné que celles-ci avaient participé pour un peu plus de 20 milliards de francs en 1985, à l'effort de formation, au bénéfice de 9 millions et demi de salariés et de 2,3 millions de stagiaires.

Pour ce qui est des régions, celles-ci ont pris en charge la formation de 346 000 stagiaires, mais il a également souligné qu'entre 1974 et 1985, les effectifs en apprentissage avaient régressé de 228 000 à 213 000.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté le dispositif d'insertion professionnelle des jeunes dépendant du ministère de l'Education nationale, qui devrait toucher 60 % des jeunes quittant les collèges (33 000 sur 55 000) et 40 % de ceux qui quittent les lycées professionnels (108 000 sur 270 000).

Au regard des crédits de la formation professionnelle, le rapporteur pour avis a indiqué que ceux-ci couvriraient quatre orientations principales :

- tout d'abord, l'inscription d'une provision de 2,84 milliards de francs destinés au financement d'actions spécifiques pour l'emploi et de la formation qui se révéleraient nécessaires en 1987, notamment vis-à-vis des jeunes ;

- la poursuite d'une action spécifique de formation en faveur des jeunes avec un crédit de 5,3 milliards de francs non compris la provision de 4,28 milliards de francs prévue au budget des charges communes au titre des exonérations des charges sociales, ce crédit couvrant notamment le financement des TUC et les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) ;

- le maintien des actions en faveur des adultes, notamment au titre de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), du fonds de la formation et de la promotion sociale et du fonds national de l'emploi, pour un montant total de 7,86 milliards de francs ;

- enfin, le versement de la dotation de décentralisation au profit des régions pour un montant de 2 milliards 63 millions de francs.

Au cours de la discussion qui a suivi, M. Paul Souffrin a indiqué qu'il considérait l'action des stages d'insertion à la vie professionnelle (SIVP) comme positive, mais qu'en revanche il émettait des réserves sur les actions de formation professionnelle rattachées auprès du ministère de l'Éducation nationale.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a marqué son accord avec l'opinion émise par M. Paul Souffrin, en estimant que l'action des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et des missions locales était trop marquée par le milieu éducatif ; en revanche il a estimé l'action des SIVP plus efficace.

MM. Henri Collard et Claude Huriet se sont inquiétés de connaître le succès des différentes formules d'insertion professionnelle.

M. Jean-Pierre Fourcade a ensuite présenté, en réponse à une question de M. Claude Huriet, l'expérience du Conseil général des Hauts-de-Seine en matière de formation professionnelle, menée en liaison avec la Région, les mairies et l'ANPE.

M. Claude Huriet a enfin posé le problème de la répartition de dotations de l'État entre les collectivités locales en raison de la nécessaire modularité du financement d'actions déconcentrées.

Le rapporteur pour avis, M. Jean Madelain, a alors indiqué que, d'après les chiffres provisoires de 1985, l'effort de formation professionnelle (hors apprentissage) se répartissait entre l'État, les régions et les entreprises, de la manière suivante :

- État : 13,1 milliards de francs, soit 36 % ;

- Régions : 2,8 milliards de francs, soit 8 % ;
- Entreprises : 20,1 milliards de francs, soit 56 %.

La commission a ensuite décidé d'adopter les crédits du travail et de la formation professionnelle pour 1987.

INTRODUCTION

La réorganisation, cette année, du ministère des affaires sociales et de l'emploi, ne s'est pas traduite par une modification fondamentale de la présentation des crédits de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle qui font l'objet, depuis 1985, d'une analyse unique dans le fascicule budgétaire du budget des affaires sociales et de l'emploi.

La présentation commune des moyens consacrés aux actions de l'Etat en faveur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, correspond d'ailleurs au caractère de plus en plus imbriqué d'une politique de l'emploi qui s'appuie sur une politique de formation.

C'est pourquoi, comme l'an dernier, l'avis budgétaire de votre commission des affaires sociales comportera l'analyse à la fois des crédits de l'emploi et de la formation professionnelle.

Mais cet avis unique continuera à être présenté par deux rapporteurs, et comme l'an dernier, M. Louis Souvet examinera les crédits affectés au travail et à l'emploi, et M. Jean Madelain, ceux affectés à la formation professionnelle.

Cet avis s'articule ainsi en quatre parties :

- une première partie consacrée à l'analyse de la situation de l'emploi et du chômage en France à l'heure actuelle ;
- une deuxième partie portant sur l'état des relations du travail en France ;
- une troisième partie relative à la nouvelle politique de l'emploi et à sa traduction budgétaire ;
- enfin une quatrième partie consacrée à la politique de formation professionnelle et à sa traduction budgétaire.

Les moyens consacrés à l'emploi et à la formation professionnelle dans le budget pour 1987 restent à un niveau

élevé, puisqu'ils représentent 71 milliards de francs (en progression de 15,3 % par rapport à 1986), pour un budget total des Affaires sociales de 104 milliards de francs.

Ces crédits sont inscrits pour 66,8 milliards de francs directement au titre de la section emploi du budget des charges sociales, et ils sont intégrés pour 4,28 milliards de francs au budget des charges communes au titre du financement des exonérations de charges sociales accordées par l'ordonnance du 16 juillet 1986 sur l'emploi des jeunes.

Les crédits en faveur de l'emploi inscrits au budget du Ministère des Affaires sociales s'élèvent à 45,3 milliards de francs ;

Les crédits de la formation professionnelle à 17,6 milliards de francs.

Il faut noter par ailleurs que le budget de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1987 reste avant tout un budget d'intervention, puisque les moyens demandés pour les services diminuent de 0,4 %, tandis que les interventions publiques soumises à l'approbation du Parlement augmentent de 2,2 %.

Parmi ces dépenses d'intervention, la plus importante est celle du fonds national du chômage (26,7 % de l'ensemble de la dotation du budget de l'emploi) dont les crédits de 17,8 milliards de francs pour 1987 diminuent de 8,2 %, tandis que le second poste le plus important, celui du fonds national de l'emploi doté de 17,7 milliards de francs, est en baisse également de 20 % par rapport à 1986, mais ces deux évolutions négatives dans les dépenses d'intervention publique correspondent en réalité à une volonté de redéploiement des crédits budgétaires de l'emploi en faveur des actions actives pour la promotion de l'emploi, qui, elles, augmentent très fortement et atteignent 2,1 milliards de francs pour 1987, tandis que la dotation du fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle progresse de 18,7 %.

Cette évolution, bien qu'encore limitée dans la masse budgétaire consacrée à l'emploi, souligne à l'évidence la volonté du Gouvernement de réorienter l'effort de la Nation vers la création d'emplois durables à un moment où notre appareil productif doit faire face aux contraintes de la concurrence internationale.

Les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle proposées par les Pouvoirs Publics doivent en

**réalité répondre à une question angoissante : comment
préserver l'indispensable solidarité entre les actifs et les inactifs
à un moment où tous les efforts doivent porter sur la promotion
de l'emploi ?**

•

• •

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION DE L'EMPLOI ET DU CHOMAGE EN FRANCE

Le problème de l'emploi reste une des préoccupations principales des Français. Votre commission des Affaires sociales est depuis plusieurs années particulièrement attentive à l'évolution des statistiques, non seulement du chômage, mais également de l'emploi, et elle avait, la première, souligné dès 1985 que la France avait perdu en 5 ans de 1980 à 1985 près de 550.000 emplois productifs. Pour apprécier avec objectivité la situation actuelle de l'emploi en France, il convient, d'une part, d'analyser l'évolution de l'emploi total et ses perspectives à moyen terme, d'autre part, de considérer l'évolution du chômage et de son indemnisation, afin de préciser les mesures de traitement social du chômage qui subsistent et d'en mesurer l'efficacité.

A - L'évolution de l'emploi total en France et ses perspectives à moyen terme

L'analyse des statistiques de l'emploi en France permet de constater que celui-ci a très légèrement augmenté depuis le début de l'année 1986 (+ 0,2 %) au premier semestre, mais que sur un an, l'évolution reste négative (- 0,2 %) ; à partir de ces statistiques, il convient par ailleurs de s'attacher plus particulièrement au problème de l'emploi des jeunes et de considérer les effets sur l'emploi du travail à temps partiel. On ne peut enfin éluder la question des perspectives de l'emploi à moyen terme.

a - Les statistiques de l'emploi

C'est à la fin de 1979 que le nombre d'emplois a été le plus élevé en France (21.665.400 emplois) ; depuis cette date, comme le souligne le tableau ci-dessous sur l'emploi total en France de 1969 à 1984, la croissance de l'emploi tertiaire qui se produit à un rythme ralenti ne compense plus la baisse de l'emploi

agricole et la chute de l'emploi dans l'industrie et le bâtiment ; après plus de 20 ans de croissance quasi-ininterrompue, l'emploi industriel y compris le bâtiment et les travaux publics diminuent depuis le choc économique de 1974.

L'EMPLOI TOTAL DE 1969 A 1984

Niveau de ses principales composantes.

(En millions.)

	31 décembre 1969	31 décembre 1970	31 décembre 1971	31 décembre 1972	31 décembre 1973	31 décembre 1974	31 décembre 1975	31 décembre 1976
Salariés	16.075,7	16.341,1	16.640,4	16.979,9	17.387,1	17.403,5	17.420,6	17.748,3
● Secteurs marchands non agricoles (C.V.S.)	12.512,1	12.705,1	12.978,4	13.283,1	13.666	13.672,8	13.610,5	13.885,6
● Agriculture	581	547,3	517,7	489,9	460,6	436,6	412,1	384,7
● tertiaires non marchands	2.982,6	3.088,7	3.144,3	3.206,9	3.260,5	3.294,2	3.398	3.478
Non salariés	4.458,9	4.314,9	4.164,5	4.021,6	3.945,1	3.842,3	3.763	3.716,6
Emploi	20.534,6	20.656	20.804,9	21.001,5	21.332,2	21.245,8	21.183,6	21.464,9
	31 décembre 1977	31 décembre 1978	31 décembre 1979	31 décembre 1980	31 décembre 1981	31 décembre 1982	31 décembre 1983	31 décembre 1984
Salariés	17.909,2	17.932,8	18.051,3	18.029,9	17.975,5	18.117,7	17.968,7	17.748,4
● Secteurs marchands non agricoles (C.V.S.)	14.014,3	13.995,1	14.075,9	14.023,9	13.914	13.954	13.746,3	13.498,4
● Agriculture	359,8	343,8	332,4	316,6	301,8	297,1	288,4	280
● Tertiaire non marchand	3.535,1	3.593,9	3.643,0	3.689,4	3.758,9	3.866,6	3.934	3.970
Non salariés	3.677,3	3.647,8	3.614,1	3.575,2	3.532,8	3.464,9	3.398,4	3.334
Emploi total	21.586,5	21.580,6	21.665,4	21.605,1	21.508,3	21.582,6	21.367,1	21.082,4

Source : I.N.S.E.E.

Sur l'année 1985, la constante de l'évolution du marché de l'emploi en France se poursuit avec une légère augmentation des effectifs dans le secteur tertiaire non marchand, un ralentissement de la dégradation dans le bâtiment et un rythme de diminution encore rapide dans l'industrie comme l'indique le tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DE LA POPULATION SALARIÉE EN 1985

(En milliers.)

	Population salariee au 1 ^{er} janvier 1983	Population salariee au 1 ^{er} janvier 1985	Variation arrondie en 1985
Ensemble des secteurs marchands non agricoles	13.511,7	13.461,8	- 50
Agriculture	278,6	270	- 9
Tertiaire non marchand :			
(Y compris T.U.C.)	3.975,9	4.185	+ 209
(Non compris T.U.C.)	»	3.999	+ 23
Total	17.766,2	17.916,8	+ 150

Source : I.N.S.E.E. - M.A.S.E.

On constate ainsi que pour l'année 1985, l'ensemble des secteurs marchands non agricoles ont perdu 50.000 emplois (240.000 perdus en 1984 et 170.000 en 1983). L'industrie a continué en 1985 de perdre des emplois (123.000 contre 165.000 en 1984) et on note que sur 23 secteurs industriels détaillés, deux seulement ont présenté un bilan positif : les industries agricoles et alimentaires et le sous-secteur eau, gaz, électricité dans le secteur de l'énergie.

Le secteur industriel le plus touché reste celui des biens d'équipements (- 3,4 % en 1985 après - 3,6 % en 1984), notamment en raison des suppressions d'emplois dans l'automobile (- 6,2 %).

Après deux années particulièrement sombres pour le bâtiment et le génie civil (- 6,6 % en 1983 et - 6,8 % en 1984), soit 93.000 suppressions nettes d'emplois en 1983 et 87.000 en 1984, ce secteur n'a perdu que 12.000 emplois en 1985.

Le rétablissement de l'emploi en France en 1985 tient à la légère progression que l'on constate pour les emplois du secteur tertiaire marchand (+ 1,2 % en 1985 après une progression de 0,2 % en 1984), particulièrement dans le secteur du commerce. Mais si le tertiaire non marchand conduit à une progression globale de 209.000 emplois, en réalité, il convient de déduire de ce chiffre les travaux d'utilité collective qui ne sont pas à

proprement parler des emplois productifs, si bien que la progression n'est plus que de 23.000 emplois ; dès lors la population salariée aurait, en réalité, diminué de 36.000 emplois en 1985.

D'après les estimations effectuées par l'enquête sur la population active non salariée (exploitants agricoles, patrons d'industrie et du commerce, etc) et pour lesquelles la diminution d'emploi aurait été de 15.000 environ pour 1985 au lieu de 45.000 pour 1984, le solde global de l'emploi en France pour l'année 1985 aura en définitive été négatif de - 50.000 unités.

Le premier trimestre de l'année 1986 aura connu une évolution très légèrement positive de l'emploi salarié dans les secteurs marchands non agricoles (+ 0,1 %) suivi d'une stabilisation de l'emploi au deuxième trimestre ; cette légère progression prolonge donc l'amélioration du marché de l'emploi constatée en 1985 et elle résulte de deux facteurs favorables :

- d'une part, le ralentissement de la dégradation de l'emploi dans l'industrie et dans le bâtiment ;

- d'autre part, la croissance plus soutenue des effectifs dans le tertiaire marchand.

Pour l'ensemble de l'année 1986, on peut donc espérer une stabilisation des effectifs salariés et pour 1987 une évolution positive de ces derniers (de l'ordre de 0,3 %) paraît envisageable, dès l'instant où le rythme de croissance escompté pour 1987 atteindrait le taux de 2,8 % du produit intérieur brut.

b - Le problème de l'emploi des jeunes

Si l'économie retrouve en 1987 un taux de croissance de l'ordre de 2 à 3 %, il n'en reste pas moins que cette croissance restera insuffisante pour faire face à l'arrivée chaque année sur le marché du travail d'une population de jeunes supérieure à 100.000 personnes (140.000 environ).

Certes, la part des jeunes dans la population française totale continue à baisser puisque les jeunes âgés de 16 à 25 ans, qui représentaient 16,1 % de la population totale en 1968, n'en représentent plus que 15,8 % en 1982 ; d'après des projections récentes de l'INSEE, la part des moins de 20 ans qui était de 34 % de la population en 1965 et de 30,6 % en 1980, ne serait plus que de 26,2 % en 1995 ; de même, la part des jeunes de 16 à 25 ans dans la population active occupée a diminué fortement

depuis la fin des années 1960 puisqu'elle n'est plus aujourd'hui que de 12 % alors qu'elle était presque de 20 % en 1968 comme l'indique le tableau ci-dessous :

**POPULATION ACTIVE : PROPORTION DE JEUNES DE MOINS DE VINGT-CINQ ANS (1),
AUX RECENSEMENTS DE 1968, 1975, 1982 :**

	Parmi les actifs ayant un emploi			Parmi les chômeurs		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
1968	17	24,9	19,7	33,4	40,2	36,5
1975	14,6	21,1	17	36,5	43,7	40,5
1982	12,4	15,1	13,5	38,2	43,5	41,1

(1) Proportion calculée sur la population active des recensements de 1968, 1975, 1982.

Source : Ministère des affaires sociales et de l'emploi, « Tableaux statistiques du travail et de l'emploi », édition 1986.

On constate par ailleurs, en examinant la proportion des jeunes dans les recrutements effectués par les entreprises, que la main d'œuvre jeune a connu dans les dernières années une accélération de sa rotation, correspondant à un phénomène de précarisation des emplois des moins de 25 ans, puisqu'en 1983, la proportion des jeunes dont le recrutement est effectué par les entreprises était de 40 %, alors qu'en 1977, elle n'était que de l'ordre de 30 %.

On constate, d'autre part, que le niveau de formation joue un rôle fortement discriminant sur la probabilité d'accès à l'emploi des jeunes à la recherche d'une insertion professionnelle.

Ainsi, parmi les jeunes ayant quitté le système scolaire au cours de l'année 1982, la proportion de ceux qui avaient un emploi en mars 1983 était en moyenne de 36 % ; pour ceux ayant le niveau de formation le moins élevé, cette proportion était de 28 %, tandis que pour ceux qui disposaient d'une formation égale ou supérieure au baccalauréat, la proportion était de 57 %. En définitive, au 31 mai 1986, le nombre de jeunes de moins de 25 ans inscrits à l'Agence Nationale pour l'Emploi s'élevait à

884.700 en données corrigées soit 36 % des demandeurs d'emplois.

c - Le travail à temps partiel

Le travail à temps partiel est de plus en plus une donnée importante du marché de l'emploi puisqu'en France, selon la dernière enquête disponible, plus de 1,9 million de salariés travaillent à temps partiel correspondant à un peu moins de 10 % de l'emploi salarié, soit une proportion comparable à celle de la Belgique ou de la République Fédérale Allemande, mais nettement inférieure à celle de la Grande-Bretagne (20 %), des Pays-Bas (21 %), du Japon (16 %) et des Etats-unis (14 %).

Certes, le travail à temps partiel a progressé en France depuis 1975 (+ 300.000 emplois) alors que, dans le même temps, l'emploi à temps plein régressait ; mais les mesures prises dans le cadre de l'ordonnance n° 83-271 du 26 mars 1982 n'ont pas répondu à l'attente de notre appareil productif, puisque le travail à temps partiel correspondait en 1985 en gros à ce qu'il était en 1975, c'est-à-dire avant tout un emploi féminin (78 % des travailleurs à temps partiel étaient des femmes en 1975, 83 % en 1985), travaillant dans le secteur du commerce de détail (en 1984, seuls 2 % des effectifs de l'industrie sont concernés par le travail à temps partiel), et non qualifiés (puisque une part très significative, soit 41 % en 1984 étaient des employés non qualifiés).

d - Les perspectives de l'emploi à moyen terme

D'après une étude de simulation macro-économique réalisée par le service des études législatives du Sénat à l'aide du modèle dynamique multi-sectoriel (D.M.S.) de l'INSEE, la France continuerait à perdre des emplois jusqu'en 1991 au rythme de 50.000 par an, dès lors que le taux de croissance du produit intérieur brut en France n'atteint pas 3 % par an.

En effet, la croissance reste trop lente pour mettre un terme à la diminution du nombre d'emploi dans l'économie, même si le nombre d'emplois augmente significativement dans la branche des services au cours de la période de projection (+ 430.000 emplois en 6 ans dans les services marchands proprement dit). Le tableau ci-dessous fournit les principaux

résultats de la production, de la productivité, et de l'emploi établis en fonction des hypothèses suivantes :

- croissance de nos principaux partenaires économiques inférieure à 2,8 % ;

- politique budgétaire réduisant le besoin de financement des administrations ;

- limitation de l'accroissement du pouvoir d'achat des salariés.

PRODUCTION - PRODUCTIVITÉ - EMPLOI

(Variations annuelles moyennes en pourcentage ou en milliers.)

	1988/1985	1991/1988
P.I.B. Marchands (en pourcentage par an)	2,3	2,9
Valeur ajoutée des branches (en pourcentage par an)	2,15	2,7
<i>dont :</i>		
- industries manufacturières	2,6	3
- bâtiment	1	0,9
- services marchands	2,1	2,9
Productivité apparente du travail, (par tête) (1)	2,5	3
<i>dont :</i>		
- industries manufacturières	4,3	4,8
- bâtiment	2,5	2,2
- services marchands	0,7	1
Emploi total (3)	0,3	- 0,5
<i>dont :</i>		
- industries manufacturières	- 1,6	- 1,7
- bâtiment	- 1,4	- 1,3
- services (2)	1,1	1,5
- commerces	0,2	- 0
Emploi total (3)	- 95	- 74
<i>dont :</i>		
- agriculture	(4) - 50	(4) - 47
- industries manufacturières	- 67	- 67
- bâtiment	- 22	- 19
- services (2)	+ 55	+ 79
- commerces	+ 6	- 0
- administrations (3)	(4) 0	(4) 0

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

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

(3) Hors travaux d'utilité collective.

(4) Hypothèses exogènes au modèle.

En définitive, comme le montre le tableau ci-dessous, le décalage entre l'augmentation du nombre des actifs potentiels et la baisse du nombre d'emplois dans l'économie est aussi important dans la projection (1985-1991) que l'écart qui était observé entre 1979 et 1985 ; mais en raison des comportements de retraite spontanée d'actifs, l'aggravation du chômage serait plus limitée que dans la période précédente (980.000 chômeurs de plus entre 1985 et 1991 au lieu de 1.040.000 entre 1979 et 1985). En moyenne annuelle, le nombre de chômeurs au sens du B.I.T. serait ainsi de 3.380.000 en 1991 (ou de 3.520.000 sans travaux d'utilité collective).

NOMBRE D'EMPLOIS ET NOMBRE DE CHÔMEURS

(Variations en milliers en six ans - Chiffres arrondis.)

	Entre 1973 et 1979	Entre 1979 et 1985	Entre 1985 et 1991
A. - Nombre d'actifs potentiels	+ 1.380	+ 1.090	+ 1.110
B. - Nombre d'emplois dans l'économie (1) ..	+ 440	- 440	- 450
C. - Ecart A - B	- 940	- 1.530	- 1.560
D. - Nombre d'actifs potentiels renonçant à se présenter sur le marché du travail	+ 150	+ 490	+ 580
E. - Nombre de chômeurs au sens du B.I.T. (C - D)	+ 790	+ 1.040	+ 980

(1) Y compris travaux d'utilité collective.

C'est dire si la politique de l'emploi que doivent mener les pouvoirs publics doit être active et incitatrice au redressement économique, puisque cette dernière simulation montre que la tendance spontanée dans l'économie est à la destruction massive de l'emploi dans l'industrie, sans que le secteur des services ait le dynamisme nécessaire pour absorber ces destructions.

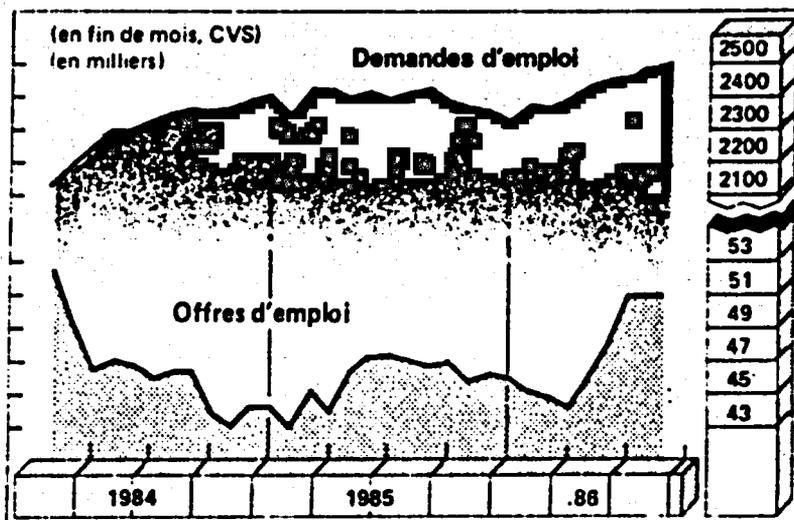
B - L'évolution du chômage

a - Les statistiques du chômage

A la fin du mois de septembre 1986, la France comptait 2.473.600 demandeurs d'emploi à plein temps en données corrigées, soit une baisse de 0,5 % par rapport à août 1986 surtout sensible (- 3,2 %) pour les demandeurs d'emplois de moins de 25 ans. Sur un an, le nombre des demandeurs d'emplois progresse cependant de 3,5 %. En ajoutant aux demandeurs d'emplois à plein temps (catégorie 1) les demandeurs d'emploi à temps partiel (catégorie 2) et à durée déterminée (catégorie 3), le total des chômeurs inscrits à l'Agence Nationale pour l'Emploi atteint presque 2,6 millions de personnes. Le taux de chômage atteint ainsi 10,7 % de la population active, et l'aggravation sur un an du chômage touche

essentiellement les adultes de 25 à 49 ans dont plus d'un tiers sont au chômage depuis plus d'un an.

Le graphique ci-dessous fournit l'évolution des demandes et des offres d'emplois enregistrées par l'ANPE depuis 1984.



Sur l'ensemble de l'année 1985, on a constaté tout d'abord une diminution du nombre des demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans, en raison essentiellement des mesures de développement de la formation initiale, de l'impact des travaux d'utilité collective et des stages de formation en alternance.

De même, les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus ont vu également leurs effectifs diminuer au cours de l'année 1985, sous l'effet des dispenses de recherche d'emploi accordées sous certaines conditions aux bénéficiaires d'une indemnisation.

Au total, la composition de la population inscrite à l'ANPE a continué d'évoluer dans le sens d'une diminution de la part des jeunes (38 % de demandeurs d'emploi ont moins de 25 ans en 1985, contre 42 % en 1983), compensée par la croissance de celle des adultes de 25 à 45 ans (46 % de chômeurs en 1985 contre 42 % en 1983).

Par ailleurs, l'évolution du marché du travail en 1986 a été moins favorable aux femmes qu'aux hommes, essentiellement

en raison de la progression du chômage féminin aux âges intermédiaires : ainsi le nombre de femmes inscrites à l'ANPE et âgées de 25 à 49 ans a augmenté de 15,7 % en 1985 en moyenne, contre seulement 8,6 % pour les hommes du même âge. L'importance relative des femmes au sein du chômage s'est maintenue à un taux de 48 % en 1985 après avoir diminué de 2 points depuis 1982.

En 1985, la répartition selon la qualification enregistrée fait apparaître que 60 % des demandeurs d'emploi inscrits sont au moins ouvriers ou employés qualifiés; mais ce sont les ouvriers et les employés qualifiés qui ont le plus été victimes du chômage dans une période récente, puisque le chômage des ouvriers a progressé en 2 ans de 20,6 %, et celui des employés qualifiés de 21,2 % contre 15,9 % seulement en moyenne pour l'ensemble des qualifications.

D'une manière générale, on a constaté un ralentissement en 1985 du nombre d'inscriptions au chômage (315 600 chaque mois en moyenne, contre 308 200 en 1984 et 295 400 en 1983), ces inscriptions provenant essentiellement de la fin d'un contrat à durée déterminée (+ 16,2 % sur 2 ans, contre + 6,8 % seulement pour l'ensemble des autres inscriptions, notamment licenciements individuels ou démissions qui ont baissé respectivement de 6,9 % et de 25,7 % en 2 ans).

Par ailleurs, on a constaté une forte augmentation des sorties de fichiers à l'ANPE, puisqu'en moyenne chaque mois 321 600 demandes ont été placées ou annulées au cours de l'année 1985, contre 290 000 en 1984, et ce mouvement, semble-t-il, s'est accéléré au cours de l'année 1986 ; les reprises d'activité déclarées (placement et reprise d'activité) ont à nouveau augmenté en 1985 de 11,9 %, traduisant ainsi une amélioration conjoncturelle au niveau de l'emploi, et représentant 46 % des sorties, les entrées en stages connaissant également une évolution significative en raison des mesures incitatives prises par les pouvoirs publics.

Comme on l'a noté plus haut, malgré un rétablissement prévisible de l'emploi dès l'année 1986, le chômage continuera à augmenter, puisque pour la première moitié de l'année 1986, les demandes d'emploi en fin de mois ont continué à croître de 3,9 %. En effet, l'augmentation du produit intérieur brut, même si elle est supérieure à celle enregistrée dans les années précédentes, restera insuffisante pour empêcher une diminution de l'emploi salarié notamment dans le secteur tertiaire.

Comme en outre la population active disponible continuera, pour sa part, de croître de façon sensible dans les années à venir, en raison de l'augmentation des effectifs des générations âgées de 40 à 50 ans et d'une participation toujours croissante des femmes à l'activité économique, le déséquilibre entre l'offre et la demande de travail persistera dans les prochaines années et elle sera en moyenne de l'ordre de 200 000 personnes par an d'après les prévisions dont on dispose à l'heure actuelle.

b. Le chômage des jeunes

Si l'année 1985 a été marquée par une amélioration de la situation des jeunes sur le marché de l'emploi, avec une réduction du stock des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans de 4,4 % en moyenne sur l'année 1985 par rapport à l'année 1984, en revanche le chômage des jeunes a recommencé à croître depuis mars 1986, même si le stock mensuel des jeunes chômeurs comparé au stock du mois de l'année précédente a décru (-5,7 % en mai 1985 et mai 1986), mais à un rythme ralenti par rapport à la fin de l'année 1985.

La croissance du stock des jeunes chômeurs depuis mars 1986 s'explique à la fois par :

- une forte croissance des flux d'entrée en chômage des jeunes (+ 17,1 % des demandes d'emplois enregistrées entre avril 1985 et avril 1986 contre 1,6 % entre mars 1985 et mars 1986). Cette croissance des flux due au chômage s'explique principalement par une brusque augmentation des fins de contrats à durée déterminée, dans les motifs d'inscription au chômage des jeunes, ainsi que par une augmentation des inscriptions à la sortie du système scolaire ;

- elle s'explique également par un allongement sensible des durées du chômage des jeunes dont l'ancienneté moyenne d'inscription à l'agence s'élevait à 249 jours en mai 1986 contre 221 jours en janvier 1986. Au total, au 31 mai 1986, 18,7 % des demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans étaient inscrits à l'agence depuis un an et plus.

D'après le dernier rapport de l'organisation de coopération et de développement économiques sur les perspectives de l'emploi, on constate que dans l'ensemble de ces pays, le chômage des jeunes a progressé entre 1980 et 1985, avec des

pointes en 1983 et une tendance à la stabilisation, voire à la diminution du chômage pour 1986.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le chômage des jeunes est resté à un niveau acceptable en Allemagne, en Finlande, au Japon, en Norvège ou en Suède, mais il a atteint des taux très élevés en France, en Italie, au Royaume-Uni, avec un record absolu pour l'Espagne.

LE CHÔMAGE DES JEUNES DANS LES PAYS DE L'O.C.D.E.

Taux de chômage (1) des jeunes (2)	1980	1983	1986	1986 (projections)
Allemagne (R.F.A.)	3,9	10,7	9,5	8,2
Australie	12,3	17,9	14,3	12,7
Canada	13,2	19,9	16,5	14,7
Espagne	28,5	38,9	43,6	43,2
Etats-Unis	13,3	16,4	13	12,5
Finlande	9	11,3	9,1	9,5
France	13	19,7	25,6	25,7
Italie	25,2	32	33,7	35,5
Japon	3,4	4,5	4,8	5,3
Norvège	5,4	9,7	6,8	5
Royaume-Uni	14,1	23,2	21,7	21,7
Suède	5,1	8	5,8	6

(1) Le pourcentage de la population active.

(2) Par jeunes, il faut entendre, en général, le groupe d'âge de quinze à vingt quatre ans. Il existe des variantes, quarante à vingt quatre ans, selon les pays.

Avec un taux de chômage qui est passé de 15 % en 1980 à 25,7 % en 1986 la France se situe donc dans une mauvaise position par rapport à ses principaux partenaires économiques pour l'emploi de sa population jeune. Ceci justifie a fortiori les mesures prises par les pouvoirs publics pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes.

c. Le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

L'instrument d'intervention des pouvoirs publics sur le marché du travail reste l'ANPE qui a pour mission, d'une part

d'assister les chefs d'entreprise dans la gestion de leurs salariés, tant lors du recrutement que du licenciement, et d'autre part, d'accueillir et de faciliter l'insertion ou la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi.

Quelques chiffres permettent de mesurer son action.

Environ 250 000 entreprises ont fait appel à elle en 1985 lors d'une opération de recrutement et ses agences locales ont accueilli quotidiennement en moyenne 16 700 personnes. Elles ont eu à gérer un stock moyen de 2 600 000 demandeurs d'emploi.

En 1985, l'ANPE a accueilli 4 082 020 demandes d'emploi nouvelles et enregistré la sortie de 4 165 000 demandeurs d'emploi qui ont correspondu à 2 800 000 insertions ou réinsertions professionnelles, 586 000 entrées en stages de formation et de travaux d'utilité collective, et 778 000 retraits d'activité (retraites, cessations de recherche d'emploi, service national). Globalement, l'ANPE a réalisé près de 4 millions d'entretiens personnalisés en 1985, et permis le développement d'actions d'évaluation et d'orientation professionnelle en faveur de 192 000 demandeurs d'emploi, contre 110 000 en 1984.

L'action de l'ANPE s'est principalement orientée au cours des deux dernières années, dans deux directions principales :

- d'une part l'aide à l'insertion des jeunes ;
- d'autre part à la lutte contre le chômage de longue durée.

Pour ce qui est de l'aide à l'insertion des jeunes, l'ANPE s'est efforcée de promouvoir le dispositif de formation en alternance résultant de l'accord entre les partenaires sociaux d'octobre 1983, avec une promotion de ce plan auprès des entreprises et notamment des PME, et la mise en place de plans d'action en collaboration avec les entreprises et les organismes collecteurs de stages ; à ce titre, l'ANPE a contribué au recrutement de 44 000 stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.).

En outre, depuis janvier 1986, l'ANPE a la responsabilité de la direction des opérations de suivi des jeunes en stage d'initiation à la vie professionnelle. Sur l'ensemble des 14 039 jeunes ayant achevé leur stage d'initiation au cours du premier trimestre 1986, 42,2 % avaient un emploi à la fin du stage, 14,9 % étaient en formation qualifiante et 36,9 % étaient réinscrits à l'ANPE.

L'ANPE a participé également à la mise en place du dispositif des travaux d'utilité collective; sur les 322 000 jeunes entrés en stage d'utilité collective, 140 000 avaient été traités par l'ANPE.

Pour ce qui est de la lutte contre le chômage de longue durée, depuis juillet 1985, l'ANPE a la responsabilité du programme concernant les demandeurs d'emploi de plus de 25 ans. De juillet 1985 à février 1986, 73 000 personnes avaient été bénéficiaires de ce programme qui a pour objet, moins de qualifier ces personnes, que d'élargir la cible des emplois recherchés, de combler leurs lacunes, d'enrichir leurs compétences et de les réentraîner en vue de favoriser leur réinsertion sociale.

Ces actions sont financées par le fonds national pour l'emploi et l'ANPE s'est associée, à cette fin, avec l'agence pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.), les centres de formation des Chambres de Commerce et d'Industrie, des organisations professionnelles et des entreprises. Cette opération semble positive, puisque le taux d'insertion immédiate est de l'ordre de 30 à 50 % selon les départements.

On peut enfin ajouter que l'ANPE a stoppé en 1985 la décroissance des offres enregistrées au cours des années précédentes, puisqu'elle a traité un peu plus d'un million d'opportunités d'insertions, avec une proportion de plus en plus forte d'offres d'emplois qualifiés (75 % des offres).

En moyenne, sur chaque offre enregistrée, l'ANPE a présenté 4 à 5 candidatures, et deux-tiers des offres confiées à l'ANPE se sont traduites par un placement.

Simultanément, l'ANPE est intervenue en 1985 dans la quasi totalité des opérations de conversion industrielle et elle a réalisé des sessions de sensibilisation à la création d'entreprises au profit de 9 300 demandeurs d'emploi.

Dans le même temps, l'ANPE a poursuivi la modernisation de ses moyens de gestion, notamment avec l'informatisation de son réseau d'agences locales, la déconcentration opérationnelle de ses 673 agences et un rapprochement avec les multiples partenaires de l'emploi.

Au 1er janvier 1986, les effectifs de l'A.N.P.E. étaient de 11.392 agents; pour 1987, il est envisagé la suppression de 171 postes et la transformation de 14 emplois administratifs en emplois d'informaticien.

En termes financiers, l'A.N.P.E. qui disposait d'un budget de 2,417 milliards de francs en 1986 bénéficiera d'une somme de 2,463 milliards de francs en progression de 1,9 % alors que les moyens des services resteront inchangés en 1987.

d) L'indemnisation du chômage

La croissance du chômage depuis 1981, et l'application des règles d'indemnisation mises en place le 1er juillet 1979, ont contribué, dès 1982, à déséquilibrer le régime d'assurance chômage en France (en 1981, le déficit de l'UNEDIC était de 10,1 milliards de francs et en 1982 de 9,5 milliards de francs, malgré une contribution exceptionnelle de l'Etat de 6 milliards de francs et un emprunt du même montant).

La convention établie en 1958 par les partenaires sociaux a ainsi été dénoncée en 1982, de telle sorte qu'en 1983, et au début de l'année 1984 a été appliquée provisoirement la réglementation du 1er juillet 1979, modifiée par le décret du 24 novembre 1982 ; le montant total de la dépense d'indemnisation du chômage a alors fortement baissé, passant de 49,3 milliards de francs en 1982 à 44,8 milliards de francs en 1983, correspondant à une diminution du nombre moyen de bénéficiaires, qui est passé de 1 465 000 personnes en 1982 à 1 355 100 en 1983.

Au 1er avril 1984 a été mis en place un nouveau système d'indemnisation caractérisé par une gestion séparée des dispositifs de cessation anticipée d'activité et d'indemnisation du chômage ; il se compose donc désormais de deux régimes distincts d'indemnisation :

- d'une part, un régime d'assurance chômage, financé par les cotisations des employeurs et des salariés, et réaménagé par la convention du 19 novembre 1985, entrée en vigueur au 1er avril 1986 ;

- d'autre part, un régime de solidarité à la charge de l'Etat.

En 1984 le nombre moyen des bénéficiaires de prestations de chômage a été de 1 480 000, pour une dépense totale d'indemnisation de 50,1 milliards de francs. Pour l'année 1984, les chiffres correspondant sont de 1 619 300 personnes (+ 9,4 % par rapport à 1984), pour une dépense estimée à 58,5 milliards de francs (soit une progression de + 10,4 % en francs constants).

On constate que, sur l'année 1985, le nombre de chômeurs indemnisés a cru plus rapidement que le chômage enregistré par l'Agence Nationale pour l'Emploi, en raison d'une part de la création des travaux d'utilité publique dont les bénéficiaires ne sont pas inscrits à l'A.N.P.E., en raison d'autre part de l'augmentation du nombre de personnes dispensées de recherche d'emploi (environ 70 000) et de l'allongement de la durée de chômage qui a conduit nombre de demandeurs d'emploi, arrivés au terme de la durée de perception de leurs allocations, à bénéficier, sous certaines conditions de ressources et d'activité antérieure, de l'allocation de solidarité spécifique.

Pour l'année 1987, les prévisions relatives à la situation financière du régime de l'indemnisation du chômage sont de 120,994 milliards de francs en dépenses pour un montant de recettes de 120,491 milliards de francs ; à la fin décembre 1987 les fonds disponibles à l'UNEDIC en fin de mois devraient se situer à 1,649 milliard de francs contre 2,149 milliards à la fin décembre 1986.

Au regard de l'association pour la structure financière (A.S.F.), qui a pour objet, d'après la convention passée le 18 mars 1983 entre l'Etat et les partenaires sociaux et valable jusqu'au 30 mars 1990, de remédier aux difficultés temporaires de trésorerie des régimes de retraite complémentaires en raison de l'abaissement de l'âge de la retraite de 65 à 60 ans, la subvention de l'Etat, au titre de la garantie de ressources, représentera 11,8 millions de francs en 1987 en hausse de 141 millions de francs, soit 1,2 %.

Il convient de rappeler que les obligations de l'A.S.F. sont :

- d'une part, de payer les garanties de ressources qui étaient autrefois gérées par l'U.N.E.D.I.C. ;

- d'autre part, de prendre en charge le surcoût pour les caisses de retraite complémentaire de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite pendant la période transitoire, de l'ordre de cinq ans minimum.

L'A.S.F., en raison du passage progressif des bénéficiaires de garanties de ressources dans la catégorie de retraités, devrait n'être que temporairement déficitaire.

Son financement est assuré :

- par deux points de cotisations U.N.E.D.I.C. (correspondant à la prise en charge des garanties de ressources anciennement U.N.E.D.I.C.);

- par une subvention de l'Etat de l'ordre de 10 milliards de francs actualisés chaque année.

En 1986, d'après l'U.N.E.D.I.C., le compte de la structure financière s'établira ainsi :

COMPTES DE LA STRUCTURE FINANCIÈRE POUR 1986

	Dépenses (1)		Recettes (1)
Garantie de ressources (y compris allocations-décès)	25,3	Contributions	24,1
Gestion	0,8	Subvention Etat	(2) 12
Disponible pour retraites complémentaires	10		
Total dépenses .	36,1	Total recettes	36,1

(1) En milliards de francs.

(2) Dont 265 millions de francs de régularisation au titre de 1985.

Pour 1987, les prévisions de dépenses conduisent au compte suivant :

COMPTES DE LA STRUCTURE FINANCIÈRE POUR 1987

	Dépenses (1)		Recettes (1)
Garantie de ressources	21,2	Contributions	24,7
Gestion	0,7	Subvention Etat	11,9
Disponible pour retraites complémentaires	14,7		
Total dépenses .	36,6	Total recettes	36,6

(1) En milliards de francs.

Le montant des crédits demandés correspond strictement à l'exécution des engagements pris antérieurement par l'Etat.

C - Les effets du traitement social du chômage

Comme votre commission a eu l'occasion de le souligner dans le passé, une des caractéristiques de la politique de l'emploi mise en oeuvre par les pouvoirs publics entre 1981 et 1986, a consisté à alléger artificiellement le marché du travail par un ensemble de mesures, dont les principales ont résultées de l'application de l'ordonnance du 16 janvier 1982.

Les deux principaux systèmes mis en place et dont les effets viennent notamment à échéance ont porté sur les pré-retraites et sur les contrats de solidarité.

Le recours au chômage partiel a correspondu par ailleurs à une méthode de partage du temps de travail que l'ordonnance du 16 janvier 1982 a accentuée avec l'adoption du principe de la réduction uniforme de la durée hebdomadaire du travail à 39 heures avec compensation intégrale du salaire.

a) L'évolution des pré-retraites

Comme l'indique le tableau ci-dessous, de 1980 à 1984 le nombre total des bénéficiaires d'un dispositif de pré-retraite est passé de 184 600 à 448 800 avec un maximum en 1984 à 685 100. Pour 1987, la répartition des 503 300 bénéficiaires de pré-retraite sera la suivante :

- contrats de solidarité pré-retraite - démission	44 000
- contrats de solidarité pré-retraite progressive	4 300
- bénéficiaires de l'allocation spécifique du Fonds national pour l'emploi	195 000
- garantie de ressource - démission	108 000
- garantie de ressource - licenciement	152 000

La suppression des possibilités d'accès direct à la garantie de ressources en 1983, dans le cadre de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, ainsi que la suppression du dispositif des contrats de solidarité pré-retraite - démission, expliquent l'importante diminution du nombre de pré-retraites observée

après 1984, puisque la moyenne des bénéficiaires devrait passer de 639 100 en 1985 à 448 800 en 1988.

EVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE PRERETRAITES

Effectif moyen annuel de bénéficiaires	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 (P)	1987 (P)	1988 (P)
Des contrats de solidarité préretraite démission	•	•	20.000	148.100	165.000	124.900	85.000	44.000	12.000
Des contrats de solidarité préretraite progressive	•	•	100	800	1.300	1.800	2.900	4.300	5.800
Des A.S.F.N.E.	•	11.600	38.400	72.600	99.200	137.100	165.000	195.000	222.000
De la garantie de ressources démission	104.000	138.500	181.300	202.300	193.700	171.700	143.000	108.000	76.000
De la garantie de ressources licenciement	80.600	127.600	176.100	225.800	225.900	203.600	179.000	152.000	133.000
Total	184.600	277.700	416.800	649.600	685.100	639.100	574.900	503.300	448.800

(P) Préviation.

Source : Ministère des affaires sociales et de l'emploi.

Il est à noter que ces prévisions, établies par le ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, ont été faites sur la base de 68 000 personnes bénéficiant de l'allocation spécifique du Fonds national pour l'emploi en 1986, et de 70 000 en 1987 et 1988.

Les dépenses prévues pour le financement des préretraites qui s'élevaient à 15,277 milliards de francs marquent une baisse de 219 millions de francs qui correspond d'une part, à une diminution des versements à l'U.N.E.D.I.C. au titre des contrats de solidarité et, d'autre part, à une augmentation des dotations pour les conventions d'allocation spéciale du Fonds National de l'Emploi.

b) Les contrats de solidarité

Les contrats de solidarité, qui couvraient une partie du dispositif des pré-retraites (pré-retraite - démission supprimée en 1983 comme indiqué ci-dessus, et pré-retraite progressive qui existe toujours et qui n'a pas été modifiée) comportait également une formule visant à favoriser la création d'emplois en incitant les entreprises à réduire la durée du travail.

En raison de l'échec évident de ces mesures, la formule des contrats de solidarité a fait l'objet de modifications successives tendant à assouplir les conditions initiales et à rendre cette mesure plus attractive, grâce à des primes et des aides financières accordées aux entreprises en cas de réduction significative de la durée du travail, contre l'engagement pris par celles-ci de garantir l'emploi pendant la durée du contrat. La première formule de l'ordonnance du 16 janvier 1982 permettait ainsi d'accorder aux entreprises s'engageant à réduire la durée du travail de plus de deux heures, une exonération totale ou partielle, pendant deux ans, des cotisations patronales liées aux embauches consécutives à la réduction.

Ce dispositif a donné lieu à la signature de 347 contrats de solidarité avec les entreprises et à 389 contrats avec les collectivités locales. 92 920 salariés des entreprises et 212 107 agents des collectivités locales ont été concernés par cette mesure avec 14 524 embauches prévues.

Le deuxième dispositif institué par le décret du 16 décembre 1982 a eu pour objet d'aider les entreprises qui, par la réduction du temps de travail, procédaient à des créations d'emplois en maintenant leurs effectifs, le dispositif ne concernant plus les collectivités locales.

En 1983, 277 contrats de solidarité réduction du temps de travail ont été signés, 105 par les collectivités locales et 172 par les entreprises, au titre de ce dernier régime. Dans les entreprises, 90 581 personnes ont été concernées par cette réduction et 1 896 embauches prévues. Le coût de l'opération a été de 51,6 millions de francs.

Cette dernière formule a concerné au total entre 1982 et 1985 342 516 personnes (214 027 en 1982, 84 976 en 1983, 28 713 en 1984 et 14 800 en 1985).

Si 25 % des entreprises signataires n'ont opéré qu'une réduction n'excédant pas deux heures par semaine, 54 % ont effectué une diminution supérieure ou égale à quatre heures. Dans les deux-tiers des entreprises, l'horaire hebdomadaire prévu au terme du contrat est inférieur ou égal à 35 heures.

Le décret du 30 mai 1984 qui a apporté de nouveaux assouplissements et une augmentation de l'aide apportée aux entreprises ne semble guère avoir entraîné d'accroissement du

nombre des contrats conclus puisque 154 contrats seulement ont été conclus en 1984.

27 892 salariés ont été concernés par cette nouvelle formule de réduction du temps de travail pour un effet emploi potentiel de 2 153 dont 264 embauches effectives ; le coût de l'opération a été de 250 millions de francs.

Enfin par décret du 19 mars 1985, le contrat de solidarité "réduction de la durée du travail" a été remplacé par une nouvelle formule : la "convention sur l'aménagement du temps de travail et la modernisation". Il s'agit en fait d'un nouvel assouplissement de la formule antérieure. Le plancher horaire de 30 heures par semaine a été supprimé, de sorte que la transformation d'emplois à plein temps en emplois à temps partiel, proposée à des salariés volontaires a ouvert un droit à l'aide.

Le montant de cette aide n'a pas été modifié (entre 1 000 et 1 500 F par heure réduite et par salarié concerné en fonction de l'engagement sur l'emploi, sur les capacités de production et sur l'ampleur de la réduction d'horaires) ; toutefois les engagements relatifs aux effectifs ont été encore assouplis et le champ des entreprises susceptibles de conclure de telles conventions s'en est trouvé élargi.

En 1985, 142 conventions sur l'aménagement du temps de travail, concernant 14 800 salariés, ont été conclues dans ce nouveau cadre, pour un effet potentiel d'environ 1 268 emplois créés ou sauvegardés. Le coût de l'opération a été de 254,7 millions de francs.

Au cours des six premiers mois de l'année 1986, 53 conventions ont été conclues, concernant 6 500 salariés.

Pour les trois premiers trimestres de 1986, les engagements de dépenses pour 1986 se sont élevés à 213,5 millions de francs ; pour 1987, le crédit inscrit est de 272,5 millions de francs, mais on peut s'interroger sur l'utilité de cette formule à un moment où le principe même de la réduction systématique du temps de travail est remis en question.

c) La réduction du temps de travail

L'ordonnance du 16 janvier 1982 a posé le principe de la réduction de la durée hebdomadaire du travail à 39 heures avec compensation intégrale du salaire.

Selon l'estimation du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, 0,5 % des effectifs salariés auraient été concernés par cette réduction qui aurait donc créé ou évité le licenciement de 70 000 emplois ; mais comme votre commission avait eu l'occasion de le souligner dans une note de conjoncture au début de cette année (1), la charge réelle qu'aurait fait peser cette mesure sur l'économie française aurait été de 6,6 milliards de francs pour les comptes publics et de 11,5 milliards de francs pour les entreprises, pour la seule période 1982-1983.

La durée du travail, qui était déjà orientée à la baisse dès 1981, a donc enregistré une chute brusque en 1982 à la suite de l'ordonnance n° 82-41 du 16 janvier 1982, et elle s'est stabilisée au cours des trois dernières années, aux alentours de 39 heures, comme l'indiquent les enquêtes trimestrielles du ministère du Travail recensées dans le tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DE LA DURÉE DU TRAVAIL

	1 ^{er} janvier 1980	1 ^{er} janvier 1981	1 ^{er} janvier 1982	1 ^{er} janvier 1983	1 ^{er} janvier 1984	1 ^{er} janvier 1985	1 ^{er} janvier 1986	1 ^{er} avril 1986
Durée du travail :								
- Ouvriers ...	41	40,8	40,4	39,3	39,1	39	39	39,05
- Employés ..	40,5	40,4	40,1	39,1	39	38,9	38,85	38,85
Ensemble .	40,8	40,6	40,3	39,2	39	38,9	38,90	38,95

Source : Ministère des affaires sociales et de l'emploi.

D'une manière générale, la réduction de la durée moyenne du travail apparaît particulièrement sensible pour les ouvriers pour lesquels on constate une baisse de deux heures depuis dix ans.

Au niveau des branches d'activité, la durée hebdomadaire la plus basse se trouve dans le secteur du pétrole et du gaz naturel, suivi par les métaux ferreux, la sidérurgie et la chimie, alors que les durées les plus élevées se situent dans les hôtels, cafés, restaurants et les transports.

(1) Sénat Commission des Affaires sociales, note de conjoncture sociale 27 janvier 1986.

Les statistiques du ministère permettent également de constater que de plus en plus de salariés sont employés selon un horaire compris entre 38 et 39 heures, comme on le voit sur le tableau ci-dessous :

**RÉPARTITION DES SALARIÉS
EN FONCTION DE LA DURÉE HEBDOMADAIRE DE TRAVAIL**

	Moins de 39 heures				39 heures	Plus de 39 heures		
	- 35 heures	35 à 38 heures	38 à 39 heures	Total		39 à 46 heures	46 heures et plus	Total
I. - Ouvriers :								
Avril 1983	•	•	•	22,6	45,1	3,1	26,2	29,3
Avril 1984	•	•	•	29,3	46,3	2,6	21,8	24,4
Avril 1985	3	8	18,6	29,6	47,8	2,9	20,3	23,2
Avril 1986	1,3	8,2	20,4	29,9	48,2	2,4	19,5	21,9
II. - Employés :								
Avril 1983	•	•	•	24	60,1	2,7	13,2	15,9
Avril 1984	•	•	•	26,8	59,5	3,1	10,6	13,7
Avril 1985	0,9	7	23,7	31,6	56,8	2,9	9,6	12,5
Avril 1986	0,3	7,5	23,1	30,9	57,3	2,5	9,3	11,8

La proportion des employés qui travaillent plus de 39 heures continue de décroître, mais plus lentement qu'au cours des années précédentes. Elle est passée de 12,5 % en avril 1985 à 11,8 % en avril 1986. Chez les ouvriers, cette même proportion reste beaucoup plus élevée : 21,9 % en avril 1986, bien qu'elle soit, elle aussi, en régression par rapport à l'année précédente : 23,2 % en avril 1985. Là encore, ce dernier résultat confirme la disparité des horaires ouvriers par rapport à ceux des employés.

La mise en oeuvre des dispositions législatives instaurées par l'ordonnance du 16 janvier 1982 a amené les partenaires sociaux à négocier sur ce thème. Actuellement, une centaine d'accords nationaux traitent de la durée du travail. Toutefois, ces accords, dans leur ensemble, ne prévoient pas explicitement de réduire la durée du travail en-deçà de la durée légale, mais ils traitent plutôt des aménagements des horaires de travail ou de leur répartition : travail à temps partiel, congé parental, absences exceptionnelles, modulation, contingent d'heures supplémentaires. En 1985, seuls deux accords importants ont été signés sur l'aménagement du temps de travail dans les

travaux publics (28 juin 1985) et l'industrie laitière (1er janvier 1986).

Au niveau des entreprises, la négociation sur la durée du travail est souvent associée à la négociation sur l'emploi. Les partenaires sociaux ont, en effet, rarement trouvé des solutions mutuellement satisfaisantes aux problèmes de la compensation salariale et du maintien de la compétitivité des entreprises posés par toute nouvelle étape de la réduction de la durée du travail. En revanche, la durée du travail a fait l'objet d'importantes négociations dans des entreprises confrontées à des difficultés d'emploi, mais il s'agissait alors moins d'obtenir une réduction de la durée proprement dite que de bénéficier d'un partage du travail conçu comme mesure alternative à d'éventuels licenciements.

Plusieurs solutions, qui ont pour caractéristique commune de ne prévoir qu'une compensation partielle (de l'ordre de 60 %), ont été ainsi retenues :

- réduction de la durée du travail modulée selon les différentes catégories de personnel,

- réduction uniforme combinée avec des mesures de départ en pré-retraite,

- abaissement de la durée du travail dans le cadre d'un accord de solidarité.

La mise en rapport de la durée du travail avec l'emploi ne se fait pas seulement dans les entreprises en difficulté : des négociations se sont également déroulées dans des entreprises soucieuses de maîtriser les incidences sur l'emploi de l'introduction de nouvelles technologies. Là encore, la formule des accords de solidarité a servi de cadre juridique à la négociation.

d. Evolution du chômage partiel

Tout au long des dernières années, on a pu constater un recours important en France, aux conventions de chômage partiel, ainsi que la multiplication des cas de recours au chômage partiel ou total qui consiste en la suspension des contrats de travail des salariés par leur employeur sans aucune procédure, en application de l'article R. 351-19-4° du Code du travail.

Cette évolution s'explique dans la mesure où le chômage partiel est bien toléré par les salariés en raison de son bon niveau d'indemnisation et de son coût relativement faible pour les entreprises ayant passé une convention avec le Fonds national pour l'emploi.

En effet, le dispositif d'indemnisation du chômage partiel par l'Etat comporte deux aides distinctes :

- l'une, destinée au salarié, consiste en une allocation spécifique du fonds national de chômage pour toute heure chômée au-dessous de la durée légale du travail et dont le montant est fixé à 70 % au minimum garanti, pris pour sa valeur au 1er juillet de chaque année (9,828 F pour 1986) et dont l'employeur fait l'avance à ses salariés ;

- l'autre, destinée aux entreprises en difficulté ayant recours au chômage partiel pour éviter des licenciements, et qui consiste en la prise en charge par l'Etat (Fonds national pour l'emploi) d'une partie des indemnités complémentaires de chômage partiel dues par l'employeur à ses salariés.

L'employeur est en effet tenu, en application de l'accord interprofessionnel du 21 février 1968, à verser à ses salariés, pour toute heure chômée au-dessous de la durée légale de travail, une indemnité égale à 50 % de la rémunération horaire perçue, avec un plancher périodiquement revalorisé (23 F à la date du 1er juillet 1985), après déduction de l'allocation spécifique.

Pour limiter le recours au chômage partiel, dont la charge financière pour l'Etat devenait particulièrement lourde, sans apporter toutefois de solution durable aux difficultés des entreprises, plusieurs dispositions réglementaires ont été prises par les pouvoirs publics. En effet, le décret du 3 mai 1984, complété par deux arrêtés du 14 février 1985, a modifié les conditions de l'aide aux entreprises en stipulant que la prise en charge par l'Etat ne pouvait désormais concerner que les heures chômées au-dessous de 37 heures hebdomadaires dans la limite d'un pourcentage du plancher de l'indemnisation fixé par l'accord interprofessionnel de 1968 (23 F depuis le 1er juillet 1985).

Enfin, le décret n° 85-398 du 3 avril 1985 a mis l'accent sur le caractère temporaire que doit revêtir le recours au chômage partiel et qui doit en outre concerner un ensemble de salariés

définis. Il a également précisé la situation des salariés dont la suspension d'activité est susceptible de se prolonger, le recours au chômage partiel ou total pour une durée supérieure à trois mois devant désormais être subordonné à une autorisation du commissaire de la République ou du directeur départemental du travail et de l'emploi, fondée notamment sur les possibilités de retour à une activité normale.

L'examen des conventions de chômage partiel en 1985 permet de constater que l'automobile a représenté 34,6 % de l'ensemble des effectifs concernés par de telles conventions.

Les secteurs les plus affectés sont ceux de la construction et de la réparation navale, de l'équipement ménager, de la construction mécanique, de la fonderie et du travail des métaux et les régions les plus affectées sont la Franche Comté, l'île de France, le Nord - Pas-de-Calais et la Lorraine.

En définitive, l'évolution du chômage partiel répond à l'évolution de la situation économique du pays. Elle reflète les transformations du milieu industriel, et en aucun cas cette formule ne peut être considérée comme une forme d'amélioration de la compétitivité des entreprises. En réalité, le traitement social du chômage est une méthode d'assistance coûteuse sans effet direct sur l'emploi. On ne peut donc qu'approuver la réduction sensible (-24 %) des crédits d'indemnisation du chômage partiel (- 72 millions de francs).

*
* *
*

DEUXIEME PARTIE

L'ETAT DES RELATIONS DU TRAVAIL EN FRANCE

L'état des relations sociales dans les entreprises dépend largement, à l'heure actuelle, des mesures législatives et réglementaires introduites entre 1981 et 1986, et qui ont toutes été fondées sur une conception relativement simple de l'organisation et du fonctionnement de la société, selon laquelle seule la conquête d'avantages sociaux peut aboutir à surmonter les effets d'une crise économique qui s'est traduite par la destruction de 647 000 emplois pendant la même période, le nombre de chômeurs ayant, dans le même temps, augmenté de 50 %, passant de 1 800 000 à plus de 2 400 000.

Mais au-delà des lois de 1982, dont on peut faire rapidement le bilan, on constate surtout que les conflits du travail continuent à régresser au profit d'un renforcement de la négociation entre les partenaires sociaux aux différents niveaux interprofessionnels, branches, et entreprises.

A - Le bilan de l'application des lois Auroux

Il convient tout d'abord de rappeler que différentes lois ont été prises en 1982, toutes destinées à modifier en profondeur les relations du travail à savoir :

- la loi du 4 août 1982 complétée par la loi du 3 janvier 1986 et relative à l'expression des salariés ;
- la loi du 23 décembre 1982 relative aux comités d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail ;
- la loi du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise (règlement intérieur et droit disciplinaire) ;
- la loi du 28 octobre 1982 relative aux institutions représentatives du personnel ;
- la loi du 13 novembre 1982 relative à la négociation collective ainsi que la loi du 24 février 1984 ayant institué

l'obligation de négocier sur les objectifs et les moyens de formation professionnelle des salariés.

a. Le droit d'expression des salariés

Le droit d'expression des salariés, tel qu'il résulte des lois du 4 août 1982 et du 3 janvier 1986, a été codifié au code du travail aux articles L. 461-1 et L. 461-3.

Les dispositions de la nouvelle loi du 3 janvier 1986 pour lesquelles votre commission avait émis de sérieuses réserves, la haute assemblée ayant par ailleurs rejeté en dernière lecture les dispositions de ce texte, avaient modifié le dispositif de la loi du 4 août 1982 sur les points suivants :

- extension du dispositif de la loi de 1982 aux entreprises de moins de 50 salariés ;
- extension du droit d'expression à l'amélioration de l'activité et de la qualité de la production ;
- obligation de négociation, et de consultation annuelle dans l'entreprise, à défaut d'accords contraires ;
- obligation de tenues de réunions spécifiques pour les cadres ayant des responsabilités hiérarchiques.

D'après les renseignements fournis par les services extérieurs du ministère des Affaires sociales, on constate que l'application des dispositions de cette loi a été plus rapide dans les grandes entreprises, où le droit d'expression avait déjà été mis en place après la loi du 4 août 1982, et qu'elle est plus lente dans les PME ou dans les entreprises nouvellement concernées, c'est-à-dire ayant moins de 50 salariés et au moins un délégué syndical.

Dans la majorité des accords déposés, on constate une simple reprise des termes de la loi (cf. art. L. 461-5). L'animation des groupes d'expression est très souvent confiée à l'encadrement ; quelques accords mentionnent toutefois qu'il appartient au groupe de désigner un animateur.

Les moyens consacrés au droit d'expression sont très variables. Ainsi la durée des réunions varie de 45 minutes à deux heures, la fréquence d'une par an à une par trimestre.

En règle générale, tous les accords prévoient une information des institutions représentatives du personnel, mais sont peu précises sur les modalités retenues par cette information (parfois transmission d'un compte rendu de réunion).

Des réunions de coordination entre tous les groupes d'expression d'un même établissement sont parfois prévues. Peu

d'accords comportent des dispositions particulières pour l'expression du personnel d'encadrement. Compte tenu du nombre très faible d'accords déposés, les synthèses régionales parvenues au ministère sont incomplètes. Il faudra donc attendre la fin de l'année 1986 pour avoir des informations plus précises, qualitativement et quantitativement sur l'application de cette nouvelle loi du 3 janvier 1986, dont on aimerait connaître le coût pour les entreprises, alors même que les avantages d'une telle législation restent hypothétiques.

b. Les comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail

Pour les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, la mise en œuvre de la loi du 23 décembre 1982 a donné lieu à une importante refonte de la réglementation, notamment celle relative à la formation de représentants du personnel (décret du 2 novembre 1984), à l'adaptation des comités d'hygiène dans les établissements hospitaliers publics (décret du 16 août 1984), à l'adaptation des comités d'hygiène dans les entreprises d'armement maritime (décret du 4 novembre 1985), et aux informations devant figurer dans le rapport prévu à l'article L 236-4 du Code du travail (décret du 12 décembre 1985).

Il convient également de noter que la mise en place des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail devait être effective au 30 juin 1985, pour le remplacement des anciens comités d'hygiène et de sécurité.

D'après les statistiques recueillies par le ministère des affaires sociales, à la date du 1er juillet 1985, les comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail avaient été mis en place dans 64 % des établissements assujettis (soit 21 500 comités), correspondant à un taux de couverture de plus de 90 % des salariés des établissements assujettis à cette mise en œuvre.

En tant qu'institutions représentatives du personnel au même titre que les délégués du personnel et du comité d'entreprise, il semblerait que les nouveaux comités d'hygiène aient bien trouvé leur place à côté des autres institutions, notamment dans le sens de leur information et de leur association à la politique menée par l'employeur en matière de conditions du travail. Mais là encore, on aimerait connaître le coût réel de cette mesure pour notre appareil productif.

c. Les libertés des travailleurs dans l'entreprise

La loi du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, stipulait que celle-ci disposait d'un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi pour élaborer un règlement intérieur, délai qui a expiré le 6 août 1983.

Les données statistiques établies au 1er juillet 1986 permettent de constater que le nombre d'établissements employant habituellement au moins 20 salariés, soumis aux dispositions de cette loi, étaient au nombre de 71 168, et que le nombre de règlements intérieurs reçus correspondait à 78 % de ces établissements, soit 55 630. Trois-quarts des règlements intérieurs ont donc été communiqués à l'inspection du travail et parmi ceux-ci, plus des deux-tiers ont été traités, dont 88 % avec observations.

Les recours hiérarchiques devant le directeur régional du travail et de l'emploi n'ont visé que 4 % des règlements intérieurs, et pour la période s'étendant du 1er juillet 1985 au 1er juillet 1986, 10 recours hiérarchiques gracieux seulement ont été formés devant le ministre et 17 recours contentieux devant les juridictions administratives.

Il résulte de l'examen des recours hiérarchiques et contentieux, que les litiges ont porté essentiellement sur la détermination des clauses pouvant relever du domaine des règlements intérieurs, sur le contenu des clauses relatives à la discipline (fouille, liberté de circulation dans l'entreprise, obligation de discrétion et de secret professionnel) et sur le droit de retrait du salarié dans le cas de danger grave et imminent, tel qu'il est défini à l'article L 231-8 du code du travail. Pour ce qui est du droit disciplinaire, la loi du 4 août 1982 a principalement innové en étendant les pouvoirs de contrôle du juge sur la mise en œuvre des sanctions disciplinaires par l'employeur.

En cas de sanction irrégulière ou injustifiée, la nature de la condamnation de l'employeur est différente selon les cas : simple annulation de la sanction, annulation assortie d'une condamnation à des dommages et intérêts pour préjudice moral, condamnation à des dommages et intérêts sans annulation de la sanction qui était irrégulière en la forme.

Depuis 1984, la Chambre sociale de la Cour de cassation a été saisie d'un certain nombre de litiges en matière de droit disciplinaire.

Les arrêts les plus significatifs concernent la procédure disciplinaire, dont l'inobservation n'est pas sanctionnée de plein

droit par le paiement d'une indemnité, mais peut être sanctionnée par le versement au salarié d'une indemnité dont le montant est fixé par le juge en fonction du préjudice subi, par la possibilité, pour l'employeur, de substituer à une sanction notifiée dans les délais, une mesure moins grave prononcée en dehors des délais ; toutefois le juge ne peut modifier une sanction, le contrôle de proportionnalité de la sanction à la faute commise ne lui conférant pas le pouvoir de se substituer à l'employeur dans ce domaine.

Il ressort de cette jurisprudence que les dispositions de la loi du 4 août 1982 relatives au droit disciplinaire, et notamment celles concernant l'extension du pouvoir de contrôle du juge en matière de sanctions, sont largement entrées en application et ont parfois soulevé sur certains points des problèmes d'interprétation.

Cependant, un bilan plus complet et plus significatif de cette législation pourra être établi lorsque la Cour de cassation aura été saisie d'un nombre plus important de litiges, et aura eu éventuellement à se prononcer sur les points qui ont fait l'objet de décisions divergentes de la part des juridictions du second degré.

L'examen de la jurisprudence révèle aussi que, si les juridictions du second degré ont été amenées à se prononcer sur plusieurs aspects des nouvelles dispositions, en revanche, le contentieux le plus volumineux et le plus significatif concerne l'objet du contrôle judiciaire et la désignation de la juridiction compétente pour l'exercer.

En ce qui concerne le référé prud'homal, les décisions rendues divergent, mais les plus nombreuses rejettent la compétence de la formation de référé en matière de contrôle de la procédure disciplinaire, de définition et d'annulation de la sanction. Quelques décisions sont en sens contraire, en invoquant la cessation d'un trouble manifestement illicite, ou la prescription d'une mesure conservatoire ou de remise en état.

La procédure disciplinaire a fait enfin l'objet de décisions significatives, telles que celles, au demeurant divergentes, relatives à la procédure à respecter, en cas d'avertissement écrit et versé au dossier du salarié, celles précisant que les conditions des délais prévus à l'article L 122-41 du code du travail concernent l'intervention et non l'exécution de la sanction, et celles indiquant que l'irrégularité de la procédure ne constitue pas en soi une cause d'annulation de la sanction.

Les tribunaux ont été amenés à juger si telle ou telle mesure prise par l'employeur constituait ou non une sanction, la procédure disciplinaire devant, en cas de sanction, s'appliquer ; ainsi le retrait du salarié d'une liste d'aptitude, le défaut

d'inscription ou de maintien au tableau d'avancement ont été considérés comme des sanctions. A contrario, il a été jugé que l'exécution défectueuse de la prestation de travail ne relevait pas du domaine de la discipline.

De nombreuses décisions sont intervenues pour juger si les sanctions infligées aux salariés telles que l'avertissement, le blâme, la mise à pied, la rétrogradation étaient ou non justifiées ou non disproportionnées à la faute commise.

Pour juger la sanction injustifiée ou disproportionnée, les tribunaux ont parfois sollicité, conformément aux dispositions de l'article L 122-43 du code du travail, la preuve davantage de la part de l'employeur que celle du salarié.

L'analyse de cette jurisprudence montre à l'évidence les complications juridiques auxquelles a conduit cette nouvelle réglementation à un moment où les entreprises avaient dû, au contraire, bénéficier d'allègements de leurs contraintes de fonctionnement.

d. Les institutions représentatives du personnel

La loi n° 82-915 du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives du personnel, complétée par les dispositions des lois des 9 juillet 1984, 3 juillet 1985 et 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social, a eu de son côté un triple objet :

- faciliter la mise en place des institutions représentatives du personnel, délégués du personnel et comité d'entreprise ;
- mettre en place de nouvelles modalités de représentation des salariés, notamment dans les petites et moyennes entreprises, par la mise en place de délégués de site, de délégués inter-entreprises ou la création de commissions paritaires ;
- renforcer le rôle des institutions représentatives du personnel, notamment dans le domaine des attributions économiques du comité d'entreprise.

C'est ainsi que pour favoriser la mise en place des institutions représentatives du personnel, la loi de 1982 a imposé à l'employeur de prendre périodiquement l'initiative de déclencher le processus des élections internes, tout en offrant la possibilité aux salariés de le faire également.

Pour ce qui est des nouvelles modalités de représentation du personnel, il faut noter que les délégués de site ont comme attribution l'examen des problèmes communs aux salariés employés par les petites entreprises situées sur un même site, et les comités de groupe ont pour objet l'information des

représentants du personnel sur la stratégie menée par les groupes de sociétés.

Enfin, au regard du rôle économique du comité d'entreprise, celui-ci a vu développer son information économique et financière et croître sensiblement les moyens qui lui sont destinés dans le cadre de ses attributions économiques (recours à des experts, subventions de fonctionnement, commission économique).

Comme l'indique le tableau ci-dessous, on constate qu'au 30 juin 1985, 47,6 % des établissements regroupant 73,9 % des salariés, contre 40,5 % en 1979, ont déclaré disposer de délégués du personnel.

**TAUX D'IMPLANTATION DES DÉLÉGUÉS DU PERSONNEL
SUIVANT LA TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS**

(En pourcentage.)

Taille des établissements	Résultats 1985		Résultats 1979
	Établissements avec délégués	Salariés couverts	Établissements avec délégués
11 à 49 salariés	39,5	45,3	18,3
50 à 99 salariés	63,4	63,6	52,3
100 à 199 salariés	76,8	77,3	68,3
200 à 499 salariés	90,2	91,6	85,3
500 à 999 salariés	96,9	97,1	88,8
1.000 salariés et plus	97,3	98,1	90,2
Ensemble	47,6	73,9	40,5

Résultats 1979. - Enquête réalisée par le service des études et statistiques du ministère des affaires sociales et de l'emploi en avril 1979 sur un échantillon de 74.000 établissements de onze salariés et plus.

Résultats 1985. - Enquête réalisée par le service des études et statistiques du ministère des affaires sociales et de l'emploi entre juin et septembre 1985 sur un échantillon de 12.834 établissements de onze salariés et plus.

Source : Ministère des affaires sociales et de l'emploi.

Toutefois, plus de 52 % des établissements de plus de 10 salariés ne sont pas encore couverts et en particulier 60 % des établissements de 11 à 49 salariés.

L'institution des délégués de site n'a donné lieu qu'à très peu d'application en raison des problèmes préalables soulevés, comme la définition du site et la détermination des problèmes communs.

Pour ce qui est des comités de groupe, 95 ont été créés et 72 sont en cours de création. La région Ile-de-France recense à ce titre la moitié des comités de groupe en raison de la

concentration de sièges sociaux des sociétés domiciliées dans la Région Parisienne. Ils comprennent 1 582 sociétés et leurs comités permettent de représenter 933 000 salariés. Dans les autres régions, il n'y a que quelques comités de groupe constitués.

Pour ce qui est du rôle économique du comité d'entreprise, les résultats d'application de la loi sont contrastés, puisque dans certains cas, comme pour la commission économique prévue dans les entreprises d'au moins 1 000 salariés, le fonctionnement est satisfaisant, alors que pour d'autres, comme en matière de subvention de fonctionnement, les résultats sont plus incertains.

D'une manière générale, il semble que l'extension du rôle économique des comités d'entreprise a été plus facile là où les entreprises n'étaient pas réticentes à la transmission d'informations, ce qui relève a priori du bon sens.

Dans le domaine du droit syndical, différents décrets ont été pris en 1983 et les lois portant diverses dispositions d'ordre social des 9 juillet 1984, 3 janvier 1985 et 25 juillet 1985, ont réglé un certain nombre de problèmes d'application de la loi de 1982, notamment au regard du cumul des fonctions des représentants du personnel auprès du comité d'entreprise et des délégués syndicaux et de celles des délégués inter-entreprises.

Apparemment, l'application de ces différentes lois de 1982 s'est déroulée dans de bonnes conditions puisque les taux d'application sont satisfaisants.

Il conviendrait cependant de disposer d'informations plus précises sur le coût supplémentaire engendré pour les entreprises par le nouveau dialogue social auquel devaient conduire ces différents textes et on peut manifester quelques craintes lorsqu'on sait que, dans le cas de la SNCF, et d'après les informations obtenues par la commission d'enquête du Sénat, le coût financier de ce dialogue avait été de 618,3 millions de francs (255,5 millions de francs au titre de la mise en place des institutions représentatives du personnel, 131,4 millions au titre de la mise en œuvre d'informations syndicales comme le plan de travail, et 131,4 millions au titre de la création de groupes d'expression des salariés).

Encore faut-il ajouter à ces chiffres le coût indirect du débat social mené pendant 2 ans au sein de cette société pour fixer le nombre des comités d'établissement, et qui s'est traduit par de multiples réunions et des pertes d'heures de travail, pour aboutir, en définitive, à l'annulation contentieuse par le Conseil d'Etat, de la décision administrative créant 327 comités d'établissements, soit très exactement l'effectif intermédiaire

entre les souhaits de la CGT (plus de 700) et la direction de la SNCF (une trentaine).

B - L'évolution des conflits du travail

Trois questions méritent d'être étudiées relativement aux conflits du travail :

- l'évolution statistique des conflits collectifs survenus en 1985 et 1986 ;

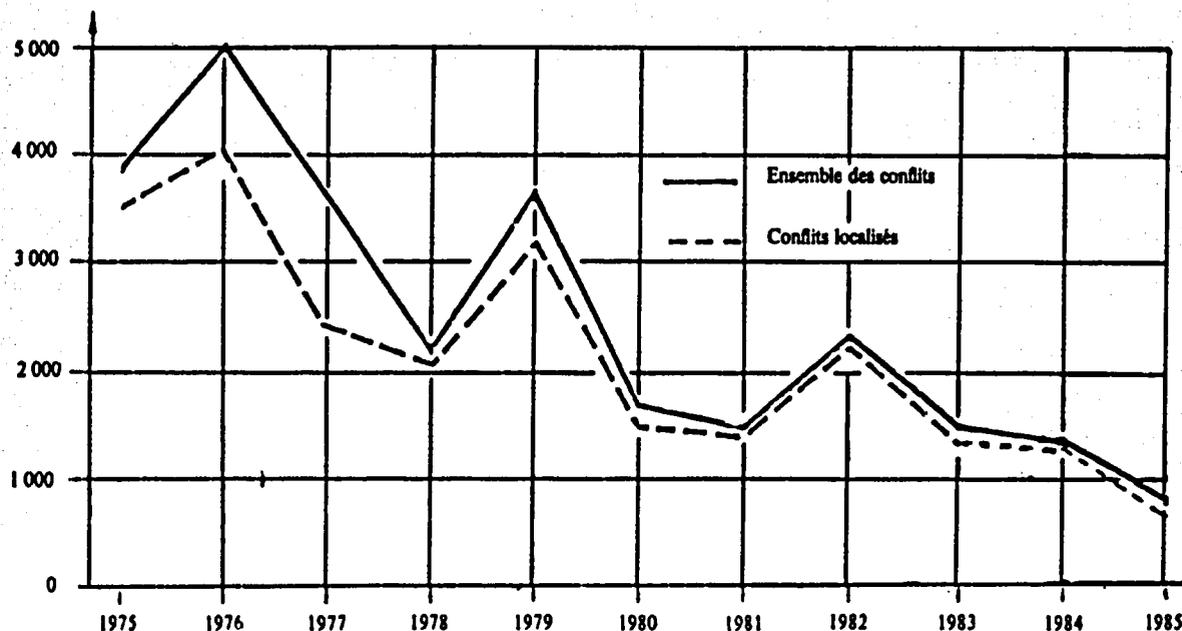
- l'activité des services du travail et de l'emploi quant à la résolution de ces conflits pendant la même période ;

- les principales caractéristiques des conflits actuels du travail.

a. Les données statistiques relatives aux conflits du travail survenus en 1985 et au cours des 5 premiers mois de l'année 1986

L'étude statistique des conflits collectifs en 1985 et au début de l'année 1986 permet de constater que la tendance à la diminution des conflits du travail depuis 1976 se confirme, à l'exception des deux crêtes des années 1979 et 1982 comme l'indique le graphique ci-dessous.

ANNÉES 1975 A 1985
 ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JOURNÉES NON TRAVAILLÉES A L'OCCASION DES CONFLITS DU TRAVAIL
 (Localisés et généralisés.)



En 1985, la France a atteint un record historique en matière de conflits du travail, puisque seulement 884 892 journées individuelles non travaillées ont été recensées, dont 726 700 au titre des conflits collectifs localisés, et il faut donc remonter aux années 1946 et 1965 pour trouver un chiffre voisin ou inférieur (respectivement 312 000 et 979 000 journées) ; avec une moyenne mensuelle de 32 300 journées non travaillées dues aux conflits localisés au cours des mois de janvier à mai 1986, le pourcentage de diminution par rapport à la même période de l'année 1985 est de 38 %. Toutefois, la moyenne mensuelle des conflits observés ayant diminué dans la même proportion, le nombre moyen de journées perdues par conflits reste le même, autour de 253 pour l'ensemble de l'année 1986.

b. L'activité des services du travail et de l'emploi dans la résolution des conflits collectifs du travail en 1985 et 1986

Le recours à la procédure réglementaire de conciliation qui était déjà moins fréquent depuis 1983, a connu encore une diminution en 1985. En effet, aucune procédure à l'échelon national n'a été recensée, qu'il s'agisse de la conciliation, de la médiation ou de l'arbitrage.

Le nombre des réunions de commissions régionales de conciliation a chuté de plus de 50 %, et seules 3 médiations ont été engagées contre 6 en 1984. Les chiffres du premier semestre 1986 confirment cette tendance à la désaffection des partenaires sociaux pour les procédures réglementaires de résolution des conflits collectifs du travail, ce qui peut être compris, soit comme un désengagement des organisations syndicales dans les conflits du travail ou comme une plus grande maturité des partenaires sociaux face aux problèmes engendrés par la nouvelle conjoncture économique.

En revanche, on constate que les interventions amiables des services de l'inspection du travail restent fréquentes puisque ceux-ci sont intervenus pour plus de 40 % des conflits résolus en 1985, et on note également que ces interventions sont efficaces, puisque 70 % d'entre elles ont permis la conclusion de transactions entre les partenaires sociaux.

c. Les caractéristiques des conflits actuels du travail

L'ampleur du repli des conflits du travail en France conduit à s'interroger sur les caractéristiques actuelles de ces conflits.

Tout d'abord, on peut constater que les conflits du travail, s'ils sont moins nombreux, sont en outre plus courts (5,7 jours contre 10 en 1984 et une moyenne de 12 jours pour la période 1980-1984) ; ils sont en outre moins bien suivis, puisque le nombre moyen de grévistes par conflits est passé de 128 à 124 salariés entre 1984 et 1985.

Au regard des motifs de conflits, on constate qu'alors qu'en 1984 les conflits salariaux représentaient plus de la moitié de l'ensemble des mouvements de grève (51 %), leur pourcentage diminue en revanche en 1985 (44 %), au profit des conflits de droit, dont la proportion passe de 12 à 20 %. Quant aux conflits de l'emploi, s'ils diminuent très légèrement d'une année sur

l'autre, passant de 32 à 29 %, leur poids au regard du nombre de journées perdues pour fait de grève, baisse sensiblement, puisqu'ils sont passés de 52 % du total des journées perdues en 1984 à 45 % en 1985, à égalité avec les conflits salariaux.

Au regard des centrales syndicales, on constate qu'en 1983, sur 100 conflits collectifs du travail, 41 étaient déclenchés par la CGT. Cette proportion passe à 43 % en 1984 et à 47 % en 1985.

L'analyse par thème permet par ailleurs de constater qu'en 1983 39 % des conflits sur l'emploi étaient déclenchés par la CGT, et 35 % d'entre eux étaient d'origine pluri-syndicale. Cette proportion passe à 51 % pour la CGT en 1985 et tombe à 28 % pour les actions pluri-syndicales.

Le tableau ci-dessous fournit une analyse intéressante du taux de participation des grévistes en fonction de l'initiative syndicale dans le conflit.

**TAUX DE PARTICIPATION DANS LES CONFLITS DU TRAVAIL EN 1985
EN FONCTION DE L'INITIATIVE SYNDICALE**

	Initiative	Total	C.G.T.	C.F.D.T.	Plusieurs syndicats	Non mot d'ordre
Tous						
Moins d'un tiers		31	35	31	36	19
D'un tiers à deux tiers		34	34	29	33	34
Plus de deux tiers		35	31	40	31	47
Total		100	100	100	100	100

Source : Ministère des affaires sociales et de l'emploi.

D'une manière générale on constate, en parcourant les statistiques des conflits du travail en France pour 1985 et 1986, qu'il existe une très forte corrélation entre l'origine du mot d'ordre de grève de nature non syndicale, la nature du motif de grève (défense des droits) et la taille des entreprises (petits établissements).

On constate également que les grèves en France correspondent à des actions de plus en plus ponctuelles, puisque plus de la moitié des conflits (56 %) ont des durées qui varient entre 1 et 7 jours, et plus d'une sur 4 ne dépasse pas la journée.

Quant aux arrêts continus, ils ne représentent plus que les deux-tiers de l'ensemble des conflits, si bien que la grève en France est désormais, soit très brève, soit très fractionnée dans le temps.

Or, parallèlement à une baisse de la conflictualité en France, on constate une augmentation de la négociation collective qui a d'ailleurs été renforcée par la loi du 13 novembre 1982 relative à la négociation collective et la loi du 24 février 1984 qui a institué une obligation de négocier sur les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés.

C - Les négociations entre les partenaires sociaux sur l'adaptation des relations du travail

Il convient tout d'abord de rappeler que la loi du 13 novembre 1982 sur la négociation collective n'a pas modifié de manière fondamentale le régime juridique institué par la loi du 11 février 1950, modifiée par l'ordonnance du 27 novembre 1967 et les lois du 3 juillet 1971 et du 19 janvier 1978.

L'aspect le plus déterminant de cette loi a été en réalité l'obligation de négociation au niveau des branches et des entreprises, et qui a conduit à un renforcement, à un rythme soutenu, des négociations menées par les partenaires sociaux.

Il faut ajouter, par ailleurs, que la loi du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle a également institué une obligation, pour les partenaires sociaux, de négocier, dans les branches conventionnelles, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle du salarié, dans le délai d'un an à compter de la promulgation de cette loi.

a - La négociation inter-professionnelle

La négociation inter-professionnelle a porté en 1985 essentiellement sur les problèmes d'emploi, de formation professionnelle, et de retraite complémentaire.

Il faut rappeler que la négociation inter-professionnelle avait échoué en 1984 sur le problème de la flexibilité des horaires de travail et que, depuis cette date, les partenaires sociaux n'étaient plus parvenus à trouver les conditions permettant le rétablissement d'un véritable dialogue social pour l'adaptation du droit du travail aux nouveaux impératifs de la concurrence économique mondiale.

Aussi, il est important de souligner l'accord intervenu le 20 octobre 1986 entre les partenaires sociaux sur le nouveau régime conventionnel applicable aux licenciements collectifs à compter du 1er janvier 1987, et qui fait suite à la loi n° 86-797 du 3 juillet 1986 portant sur la suppression du contrôle du motif économique du licenciement.

L'ensemble de ce dispositif conventionnel, qui modifie l'accord national inter-professionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi, modifié par l'avenant du 21 novembre 1974 conduira, sous réserve qu'interviennent d'ici le 31 décembre 1986 les modifications législatives et réglementaires nécessaires :

- à un raccourcissement sensible de la durée de la procédure de licenciement (réduite d'un tiers à la moitié selon les cas) ;

- à une limitation de la portée du contrôle administratif, qui se bornera au respect de la procédure d'information et de consultation du comité d'entreprise, ou des délégués du personnel, ainsi qu'à l'existence et à la mise en œuvre du plan social ;

- à un enrichissement sensible du contenu du plan social ;

- à une extension de la procédure d'entretien préalable à tous les licenciements de moins de 10 salariés sur 30 jours (ceux-ci ne bénéficiant plus d'un contrôle administratif) ;

- à un assouplissement de l'accès des salariés des petites et moyennes entreprises aux préretraites du Fond National pour l'Emploi ;

- enfin à une extension des contrats de conversion à l'ensemble des salariés licenciés pour motif économique (nouvelle formule des congés de conversion) ;

L'Etat devrait assurer l'accompagnement financier de cet accord notamment pour la mise en place des contrats de conversion.

b - La négociation de branches

Dans la plupart des branches, les salaires et la formation professionnelle ont été en 1985 les objets principaux de la négociation pour laquelle 862 textes ont été signés (71 textes de base, soit deux fois plus qu'en 1984, et 791 avenants à des textes existants).

Sur l'ensemble des avenants salariaux signés en 1985, les 2/3 concernent l'évolution des salaires proprement dit, 23 % les primes d'indemnité et 12 % les prévisions salariales et les classifications.

En matière de formation professionnelle, l'obligation de négocier a entraîné une progression importante du nombre de textes dans ce domaine, puisqu'on est passé de 10 par an de 1980 à 1983, à 88 en 1985.

Au total, 81 branches professionnelles ont conclu des accords de formation professionnelle, couvrant ainsi plus de 75 % des salariés bénéficiant de couverture conventionnelle.

c - La négociation d'entreprise

L'obligation de négociation s'applique, au terme de la loi du 13 novembre 1982, aux entreprises possédant une section syndicale, cette négociation portant, d'une part sur les salaires et d'autre part sur la durée et l'aménagement du temps de travail.

D'après les statistiques fournies par le Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, il semblerait que l'obligation annuelle de négocier soit de plus en plus respectée, puisque, sur les 9.700 entreprises couvrant 3.770.000 salariés, 71,5 % d'entre elles ont négocié en 1985, contre 68 % en 1984. La négociation a porté principalement sur les salaires (95,3 % des cas), sur la durée du travail (51,5 %), et sur l'organisation du temps de travail (53,7 %) ; dans 66 % des entreprises ayant négocié et représentant 58 % des effectifs, un ou plusieurs accords ont été conclus. Si la progression du nombre d'accords déposés en 1985 (5.565) progresse de 34 % par rapport à 1984, il faut cependant prendre conscience des fortes disparités qui existent entre les différents secteurs de l'économie, l'obligation de négocier étant mieux respectée dans l'industrie, les services et les secteurs économiques concentrés, que dans ceux plus disséminés.

L'absence de négociation a concerné 28,5 % des entreprises étudiées, soit 2.771, mais parmi celles-ci, 50,7 % ont néanmoins connu une négociation de fait, soit avec le comité d'entreprise (33,4 %), soit avec les délégués du personnel.

Pour l'essentiel, la négociation a presque toujours porté sur les salaires, mais elle s'accompagne également d'éléments complémentaires comme la redéfinition des emplois et des grilles de classification, l'individualisation d'une partie des rémunérations, le contenu des primes de résultat et d'intéressement.

Le second objet de la négociation a été la durée du travail, 1.600 accords ayant été conclus en 1984, mais les clauses les plus nombreuses de ces accords ont porté seulement sur les congés et les ponts, la modulation du temps de travail restant une disposition peu fréquente de la négociation.

Le tableau ci-dessous fournit la répartition des entreprises ayant négocié selon les thèmes de négociation.

**RÉPARTITION EN 1984 DES ENTREPRISES AYANT NÉGOCIÉ
ET DE LEURS EFFECTIFS SELON LES THÈMES DE NÉGOCIATION**

	Pourcentage d'entreprises	Pourcentage d'effectifs
Salaires seulement	36,3	30,3
Durée du travail seulement	0,8	0,6
Organisation du temps de travail seulement	2,2	1,9
Salaires et durée du travail	9,2	6,7
Salaires et organisation	10	10,5
Durée et organisation	1,7	2,7
Salaires + durée + organisation	39,8	47,3
Salaires toutes combinaisons confondues	95,3	94,8
Durée du travail toutes combinaisons confondues	51,5	57,3
Organisation du travail toutes combinaisons confondues	53,7	62,4

Source : Ministère des affaires sociales et de l'emploi.

En définitive, la progression de la négociation collective, la diminution du nombre de conflits collectifs et la baisse du recours à l'administration tendent à indiquer que les partenaires sociaux ressentent de plus en plus la nécessité de moderniser en France les relations du travail pour permettre à l'appareil productif de faire face à la pression de la concurrence internationale. Les conditions sont donc remplies pour permettre à une nouvelle politique de l'emploi d'agir avec efficacité sur les causes du chômage.

*

* *

TROISIEME PARTIE

LA NOUVELLE POLITIQUE DE L'EMPLOI ET SA TRADUCTION

Malgré l'inertie des masses budgétaires, les pouvoirs publics ont mis en oeuvre, dès cette année, une nouvelle politique de l'emploi qui tient compte de la nécessité de redonner aux entreprises une liberté dans la gestion de leurs effectifs et d'alléger leurs charges sociales et fiscales.

Avant de procéder à une analyse des crédits du budget du travail et de l'emploi, il convient préalablement de rappeler les principales dispositions législatives déjà intervenues dans ce domaine, ainsi que les mesures prises ou attendues en matière d'allègement des charges des entreprises.

A - La priorité à l'emploi

La priorité en faveur de l'emploi est l'axe dominant de la politique menée par les pouvoirs publics depuis quelques mois, le Gouvernement s'étant fixé dès sa formation, comme priorité absolue, la lutte contre le chômage.

A cette fin, trois types d'action ont été mises en oeuvre, dans le domaine du contrôle de l'emploi, en faveur de l'emploi des jeunes, et enfin dans la promotion globale de l'emploi.

a - Le contrôle de l'emploi

La loi du 3 juillet 1986, que votre commission souhaitait voir adoptée rapidement compte tenu de la situation économique du pays, a eu pour objet de modifier la procédure des licenciements pour motif économique en supprimant l'autorisation administrative de licenciement.

En effet, depuis la loi du 3 janvier 1975, qui avait eu en son temps essentiellement pour objet de préserver les finances du régime de l'assurance chômage, tout licenciement individuel ou

collectif fondé sur un motif économique, d'ordre conjoncturel ou structurel, était subordonné à une autorisation de l'administration du travail ; seules les entreprises en liquidation de biens ou en règlement judiciaire échappaient à cette règle, puisque l'administration n'était dans ce cas que consultée.

La loi distinguait en outre deux cas :

- celui des entreprises envisageant de licencier au moins dix salariés dans une même période de trente jours ;
- celui des entreprises envisageant de licencier moins de dix salariés dans une même période de trente jours.

Dans les deux cas, l'administration devait contrôler la réalité du motif économique invoqué pour justifier les licenciements ; mais en outre elle devait, dans le premier cas, vérifier les conditions d'application de la procédure de consultation des représentants du personnel, ainsi que la portée des mesures de reclassement élaborées dans le cadre du plan social ; dans le second cas, le contrôle ne portait que sur la réalité du motif économique.

En outre, tout employeur qui avait procédé dans les douze derniers mois à un licenciement pour motif économique devait, pour recruter du personnel, adresser une demande d'autorisation à l'administration compétente.

La loi du 3 juillet 1986 a apporté trois changements immédiats dans la législation du licenciement, à savoir :

- la suppression de la procédure d'autorisation administrative préalable pour les embauches dans les douze mois qui suivent un licenciement économique ;
- la suppression, dans tous les cas, du contrôle par l'administration de la réalité du motif économique ;
- la suppression de la consultation de l'autorité administrative sur les licenciements prononcés dans le cadre d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire.

La loi maintient cependant la possibilité d'un contrôle des embauches sur la base des conventions intervenues entre l'Etat et les entreprises, lorsque celles-ci procèdent à une réduction d'effectifs accompagnée d'un recours à des allocations spéciales de préretraite du Fonds national de l'emploi.

En outre, pour les licenciements de moins de dix salariés, la loi a prévu, à égalité de traitement avec le licenciement individuel, l'obligation d'un entretien préalable avec l'employeur pour les salariés comptant au moins un an d'ancienneté, l'obligation étant étendue à titre provisoire jusqu'au 31 décembre 1986 pour les licenciements économiques survenant dans toutes les entreprises ou établissements, y compris de moins de onze salariés.

La loi a précisé en outre que le Gouvernement déposera au cours de la première session ordinaire du Parlement 1986-1987, un projet de loi définissant, au vu des résultats de la négociation collective engagée entre les partenaires sociaux, les procédures destinées à assurer le respect des règles d'information et de consultation des représentants du personnel, ainsi que l'élaboration des mesures de reclassement et d'indemnisation envisagées par l'employeur en cas de licenciement pour motif économique.

En outre, le même projet devra définir, comme votre commission l'avait demandé, les modifications à apporter au droit du travail pour rester en conformité avec la directive n° 75.129 CEE du Conseil des Communautés Européennes du 17 février 1975 relative au licenciement économique.

Comme il a été indiqué dans le cadre de l'évolution de la négociation collective, les partenaires sociaux sont parvenus, le 20 octobre 1986, à un accord sur les nouvelles règles à mettre en place à compter du 1er janvier 1987, notamment au regard des contrats de conversion, pour lesquels les pouvoirs publics assureront un accompagnement financier et qui profitera à l'ensemble des salariés, non seulement à ceux des grandes entreprises, mais aussi des petites et moyennes entreprises.

b - Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans

Dans le cadre de la loi d'habilitation du 2 juillet 1986, et dans le souci de favoriser l'accès des jeunes à la formation et à l'emploi, le Gouvernement a institué, par voie d'ordonnance et pour la période du 1er mai 1986 au 31 janvier 1987, des exonérations de charges sociales destinées à faciliter l'entrée des jeunes dans l'entreprise en s'appuyant sur toutes les possibilités de formation en alternance.

Le dispositif comprend trois mesures d'exonération totale ou partielle des cotisations patronales de Sécurité sociale pour l'embauche des jeunes de 16 à 25 ans :

- exonération des cotisations patronales dues au titre des prestations familiales pour toute embauche de jeunes ;

Cette mesure correspond à une exonération de 25 % environ des cotisations de Sécurité sociale de l'employeur ; elle s'applique aux embauches réalisées entre le 1er mai 1986 et le 31 janvier 1987 inclus ; les cotisations exonérées sont celles afférentes aux cotisations dues de la date d'embauche jusqu'au 30 juin 1987 ;

- exonération de la totalité des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail, des prestations familiales, pour les embauches effectuées sur contrat de qualification, contrat d'adaptation à l'emploi ou à un type d'emploi et contrat d'apprentissage ;

Cette exonération à 100 % des cotisations patronales de Sécurité sociale s'applique à compter de la date de publication de l'ordonnance (16 juillet 1986) aux rémunérations ou aux indemnités dues en application des contrats de qualification, d'adaptation et d'apprentissage et des stages d'initiation à la vie professionnelle en cours à cette date et à ceux conclus avant le 1er février 1987. Par ailleurs, un décret a prévu que la durée du stage d'initiation à la vie professionnelle serait désormais modulable de trois à six mois ;

- exonération de la moitié des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des prestations familiales, pour les embauches effectuées dans les trois mois suivant la fin d'un contrat ou d'un stage en alternance, ou d'un travail d'utilité collective (T.U.C.) ou d'un stage de formation professionnelle suivi par un jeune ayant été, au cours des douze mois précédents, soit stagiaire de la formation professionnelle, soit demandeur d'emploi, ou d'un service militaire long, conformément à l'article 72-1 du code du service national quand celui-ci a donné lieu à l'attribution d'un certificat de formation.

Par ailleurs, l'indemnité complémentaire à la charge de l'entreprise d'accueil pour les jeunes effectuant un stage

d'initiation à la vie professionnelle n'est pas assujettie à cotisations patronales et salariales.

Dans un souci de simplification des formalités d'exonération, les entreprises déduisent directement de leurs cotisations versées à l'U.R.S.S.A.F. le montant des exonérations auxquelles elles peuvent prétendre. Les contrats d'apprentissage, de qualification et d'adaptation ouvrant droit à l'exonération des 100 % doivent cependant être enregistrés ou déposés à la direction départementale du travail et de l'emploi.

Ce plan d'urgence pour l'emploi des jeunes a d'ores et déjà fourni des résultats intéressants, puisque du 1er mai au 30 septembre 1986, 397 193 jeunes avaient bénéficié de ces dispositions, 196 315 au titre des embauches avec exonération à 25 %, 170 988 au titre des exonérations à 100 % et 29 890 au titre des embauches avec exonération à 50 %.

Le tableau ci-dessous fournit les chiffres détaillés de l'application du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes :

PLAN D'EMPLOI DES JEUNES

Nombre de jeunes embauchés ou accueillis en entreprise.

	Numéro de ligne	1986					Du 1 ^{er} mai au 30 septembre
		Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	
Embauches avec exonération de charges sociales à 25 %	1	•	•	33.123	68.655	94.537	196.315
Embauches avec exonération de charges sociales à 50 %	2	•	•	2.846	8.467	18.577	29.890
Contrats d'apprentissage	3	1.429	1.440	4.893	57.743	16.674	30.179
Contrats de qualification	4	607	819	937	1.106	1.836	5.305
Contrats d'adaptation	5	7.141	9.882	11.613	11.376	18.134	58.146
Stages d'initiation à la vie professionnelle	6	9.853	16.270	18.709	13.854	18.672	77.358
Total des exonérations à 100 % des charges sociales (lignes 3 à 6)	7	19.030	28.411	36.152	32.079	55.316	170.988
Total des exonérations de charges sociales (lignes 1 à 6)	8	•	•	72.121	109.201	168.430	397.193

Source : Ministère des affaires sociales et de l'emploi.

c - La poursuite des actions en faveur de la promotion de l'emploi

La promotion de l'emploi ne peut résulter d'une mesure unique, mais d'un ensemble de moyens destinés à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes dans le tissu économique, tout en incitant les entreprises à profiter des opportunités de développement que leur offrent les marchés internationaux et intérieurs.

C'est pourquoi les pouvoirs publics ont décidé de poursuivre les diverses actions de promotion pour l'emploi dont la gestion relève du Fonds national pour l'emploi (F.N.E.), et qui concernent essentiellement l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, les emplois d'initiative locale, le fonds départemental pour l'initiative des jeunes, les contrats emploi-formation- production, les contrats installation-formation artisanale.

L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises est un dispositif qui a subi plusieurs modifications au cours de l'année 1984, les partenaires sociaux ayant en effet estimé à cette époque ne plus pouvoir continuer à faire prendre en charge cette aide par le régime d'assurance chômage ; celle-ci a donc été transférée à l'Etat dans le cadre du régime de solidarité et elle se compose de deux aspects :

- d'une part, une aide financière variant entre 10 750 F et 43 000 F en fonction des références de travail et de la durée d'inscription comme demandeur d'emploi des créateurs d'entreprises ;

- la prise en charge gratuite de la couverture sociale antérieure du créateur d'entreprise.

Pour la période allant du 1er janvier 1979 au 31 mai 1986, ce dispositif a bénéficié à environ 268 000 personnes (dont 36 000 pour les six premiers mois de l'année 1986) ; pour la seule année 1985 le nombre des bénéficiaires était de 70 000 personnes pour 57 600 entreprises créées ou reprises.

Dans la plupart des cas les bénéficiaires ont choisi le statut d'entrepreneur individuel (65 %), mais on constate également depuis la fin de l'année 1984 une forte augmentation des reprises d'entreprises collectives par les salariés, en cas de défaillance de l'entreprise qui les employait.

Le taux de réussite est de l'ordre de 67 %, d'après une enquête effectuée en 1982 et l'UNEDIC a établi de son côté,

qu'environ deux années après la création de l'entreprise, le taux de retour à l'assurance chômage était inférieur à 14 %.

Le budget de cette action a été de 2,05 milliards de francs en 1985 et les prévisions de dépenses pour 1986 s'élèvent à environ 2,15 milliards de francs. Pour 1987, et dans un souci de limitation à hauteur de 2 milliards de francs des dépenses sur ce poste, les conditions d'octroi de cette aide seront revues en donnant au commissaire de la République la possibilité de ne l'attribuer qu'après une étude portant sur la faisabilité du projet.

En ce qui concerne les emplois d'initiative locale pour 1985, 4 500 primes ont été attribuées, dont près de 50 % à des entreprises. En 1986, les crédits budgétaires, de l'ordre de 218 millions de francs, seront essentiellement consacrés au solde des opérations engagées en 1985 et aux contrats de plan Etat - Région. Pour 1987, la majorité des crédits sera consacrée à honorer les engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat - Région, Etat - Confédération générale des sociétés coopératives de production et Etat - Comité de liaison des boutiques de gestion, et à intensifier, notamment à travers les conventions pour la promotion de l'emploi, les actions d'accompagnement à la création d'activité pour 214,4 millions de francs.

La dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi dont la gestion est confiée au commissaire de la République des départements ou des régions a pour objet :

- l'aide à la création d'emplois d'initiative locale,
- l'abondement du fonds départemental pour l'initiative des jeunes,
- les contrats emploi-formation-production,
- les conventions pour la promotion de l'emploi.

Il convient de rappeler que les emplois d'initiative locale ont pour objet de favoriser des formes nouvelles d'activité, des processus originaux de création d'emplois en aidant des initiatives qui ne relèvent pas des obligations normales des services publics, et qui ne sont pas prises en charge par le secteur privé.

La première initiative dans ce sens avait été menée en 1978 avec un crédit de 120 millions de francs et elle avait permis de créer, à l'époque, 5 000 emplois d'utilité collective.

Entre 1981 et 1985, 28 500 emplois de ce type ont été soutenus, essentiellement dans des projets à caractère socio-culturel ; mais désormais, les projets retenus doivent pouvoir justifier d'un autofinancement à moyen terme, et relever de projets à caractère socio-économique.

Pour les autres actions pour la promotion de l'emploi, on notera qu'elles portent essentiellement sur :

- l'accompagnement de projets de création d'activités relevant d'une initiative locale ;

- la participation des grandes entreprises aux actions de développement local, en particulier sous forme de coopération avec les PME ;

- une mobilisation des ressources financières locales au profit des initiatives pour la création d'emplois ;

- l'engagement d'actions communes menées par les collectivités territoriales, les organismes de développement qui leur sont rattachés, les comités de bassins d'emplois et les diverses structures intéressées au développement d'un territoire donné ;

- la création d'activités à l'intention de publics présentant un certain nombre de handicaps spécifiques (jeunes ou chômeurs de longue durée).

Le fonds départemental pour l'initiative des jeunes a d'autre part succédé aux bourses professionnelles A.J.I.R. (Aventure Jeune Initiative Responsabilité) et il a pour objectif d'accroître les possibilités d'insertion sociale et professionnelle des jeunes. En 1985, 1 500 projets portant sur la création de 1 100 d'entreprise ont été aidés au bénéfice d'un peu plus de 2 000 jeunes.

En matière de contrats d'emploi formation - production, pour lesquels l'aide de l'Etat (90 000 F par emploi installé sur trois ans) est calculé au prorata des emplois supplémentaires effectivement créés dans les entreprises contractantes, on constate que 42 contrats ont été signés concernant 110 entreprises et portant sur 1 130 emplois.

L'ensemble de ces mesures reste cependant marginal par rapport à l'importance des besoins de création d'emplois en France et c'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics ont pris de nouvelles mesures visant à l'allègement des charges des entreprises.

B - L'allégement des charges des entreprises

Plusieurs règles fiscales et sociales ne s'appliquent aux entreprises que lorsque le nombre de leurs salariés dépasse un certain seuil, si bien que les entreprises dont les effectifs se rapprochent de ces seuils préfèrent souvent ne plus embaucher, même si paradoxalement cette décision semble injustifiée.

Avant de développer les dispositions déjà prises et visant à alléger les charges des entreprises, il convient donc de rappeler les obligations qui sont liées aux seuils fiscaux et sociaux.

a - Les seuils fiscaux

A partir de dix salariés une entreprise est assujettie au versement :

- de la contribution de formation professionnelle continue (1,1 % des salaires payés pendant l'année civile en cours) ;
- de la participation construction (0,67 % du montant annuel des salaires versés pendant l'année précédente) ;
- d'une contribution aux frais de transports en commun des salariés (versement transport dont le taux est variable selon les régions).

En ce qui concerne le financement de la formation professionnelle et de l'effort de construction, la loi de finances rectificative n° 86-824 du 11 juillet 1986 a prévu un nouveau système qui a pour objet de lasser le seuil de dix salariés et qui se substitue à celui résultant de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982.

En réalité, la mesure vise à un gel des seuils fiscaux pour une période de trois ans. Les entreprises de moins de dix salariés au 31 décembre 1986 qui embaucheront seront en conséquence exonérées de leurs contributions au financement de la formation professionnelle, et à l'effort de construction. A l'issue de cette période, le montant normalement exigible sera encore réduit pendant trois ans, de 75 % pour la première année, de 50 % pour la deuxième année et de 25 % pour la troisième.

En ce qui concerne le versement transports, le dispositif de lissage du seuil de dix salariés prévu par la loi n° 82-1126 du 2 décembre 1982 reste inchangé, les employeurs atteignant ou dépassant dix salariés bénéficiant d'abattements dégressifs pendant cinq ans.

b - Les seuils sociaux

Plusieurs dispositions du code du travail ne concernent que les entreprises dont les effectifs dépassent un certain seuil, en particulier en matière de représentation du personnel.

A partir de onze salariés, l'entreprise est assujettie à l'obligation d'avoir des délégués du personnel ; à partir de cinquante salariés, une entreprise est assujettie à l'obligation de mise en place d'un comité d'entreprise et d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, et des délégués syndicaux peuvent être désignés par les organismes syndicaux représentatifs.

La mise en place de ces institutions représentatives du personnel entraîne par ailleurs des charges financières liées à leur fonctionnement (crédits d'heures, crédits de réunions, subventions de fonctionnement, contributions patronales aux activités sociales et culturelles, paiement de la formation des membres du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail).

En matière de représentants du personnel, la loi du 28 octobre 1982 a prévu un délai qu'on peut qualifier de "délai de franchise". La mise en place d'une institution représentative du personnel n'est obligatoire que si le seuil (de 11 ou 50 salariés) a été atteint pendant douze mois, consécutifs ou non, au cours des trois années précédentes. Ainsi, le franchissement purement ponctuel d'un seuil ne peut entraîner la mise en place d'une institution représentative du personnel.

Enfin, les règles prévues concernant le décompte des effectifs ont notamment pour objectif de tenir compte de la nature du contrat de travail et de l'importance de la prestation de travail.

Les apprentis et les titulaires des contrats de travail définis aux articles L. 980-2 et L. 980-6 ne sont pas pris en compte dans le calcul des effectifs, exception faite pour l'application des dispositions relatives à la tarification des risques et accidents du travail et des maladies professionnelles

(articles L. 117-11-1 et L. 980-8-1 introduits par la loi n° 85-772 portant diverses dispositions d'ordre social du 25 juillet 1985).

En application de l'ordonnance n° 86-948 du 11 août 1986 modifiant les dispositions du code du travail relatives au contrat à durée déterminée, au travail temporaire et au travail à temps partiel, les salariés à temps partiel quelle que soit la nature de leur contrat de travail (contrat à durée indéterminée ou contrat à durée déterminée), sont pris en compte dans les effectifs au prorata de leur temps de travail dans l'entreprise. Les dispositions qui prévoyaient que les salariés, dont la durée du travail était égale ou supérieure à 20 heures par semaine ou 85 heures par mois, comptaient intégralement, ont donc été supprimées.

Toujours en application de l'ordonnance précitée, les salariés sous contrat à durée déterminée, sous contrat de travail temporaire, ou mise à disposition par une entreprise extérieure sont exclus du décompte des effectifs lorsqu'ils remplacent un salarié absent ou dont le contrat de travail est suspendu.

Les institutions représentatives du personnel (délégués du personnel, comité d'entreprise et délégués syndicaux) occasionnent des charges importantes dans les petites et moyennes entreprises. En effet, les heures de délégation des deux institutions élues - délégués du personnel et comité d'entreprise - représentent 1,06 % de la masse salariale dans les entreprises de 50 salariés et, 0,18 % dans celles de 1 000 salariés.

Afin de diminuer les charges que représentent les institutions représentatives du personnel dans les entreprises dont les effectifs sont compris entre 11 et 150 salariés et pour atténuer les effets de seuils dans ces tranches, le ministre des Affaires sociales et de l'emploi, le 21 juin 1986, au cours d'un forum a invité les organisations syndicales et le patronat à négocier sur les seuils sociaux. Mais pour l'heure aucun progrès significatif n'est encore intervenu en la matière, si bien que le Gouvernement envisage de déposer prochainement un projet de loi sur cette question.

C - Les crédits du budget du travail et de l'emploi **pour 1987**

Les crédits du budget de l'Etat consacrés à l'emploi pour 1987 restent à un niveau élevé puisque, compte tenu de la provision de 4,28 milliards de francs, inscrite aux charges communes les dotations pour l'emploi se situent à un niveau de 70,98 milliards de francs, en progression de 8,4 % par rapport au budget de 1986.

Avant d'analyser la progression globale des dépenses budgétaires de l'emploi, il est intéressant de rappeler le coût actuel de la politique de l'emploi et son évolution depuis une décennie.

a - Le coût des politiques de l'emploi

Le ministère des Affaires sociales et de l'emploi établit chaque année un recensement et une analyse des efforts consentis par la collectivité nationale dans la lutte pour l'emploi et contre le chômage. Ce document intitulé "Comptes de l'emploi et de la formation professionnelle" présente des données financières (crédits consommés et physiques, nombre de bénéficiaires, d'allocataires, de journées indemnisées, de stagiaires formés ou d'entreprises concernées), accompagné d'éléments descriptifs des politiques mises en oeuvre et des évolutions constatées.

La dépense pour l'emploi inclut deux grandes masses financières :

- d'une part, les actions de politique de l'emploi menées par le ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle, mais aussi par les autres administrations (agriculture, aménagement du territoire, commerce et artisanat, économie et finances, industrie) ;

- d'autre part, la participation des entreprises et des salariés au financement de ces mesures par la baisse de cotisations ou d'actions déterminées par des textes législatifs ou

réglementaires (pour l'essentiel, cotisations ASSEDIC et le 1,1 % de la formation continue).

La dépense pour l'emploi, qui recouvre des subventions et des allocations, mais non le coût de mesures réglementaires comme celles relatives à la durée du travail ou aux formes du contrat de travail, recouvre sept rubriques :

- l'indemnisation du chômage total,
- l'incitation au retrait d'activité (préretraite notamment),
- le maintien de l'emploi (chômage partiel...),
- la promotion de l'emploi et la création d'emplois,
- l'incitation à l'activité,
- la formation professionnelle,
- et le fonctionnement du marché du travail (A.N.P.E.).

Le tableau ci-dessous fournit les principales données sur le coût politique de l'emploi en France depuis 1973 :

LE COÛT DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

(En millions de francs courants.)

	1973	1980	1981	1982	1983	1984	1985
A. Indemnisation du chômage	1.890,3	26.412,1	39.164,5	49.347,8	44.760,6	50.142	58.541
B. Incitation au retrait d'activité	1.576,9	10.966,3	17.884,7	28.759,5	50.736,3	52.299	56.202,6
C. Maintien de l'emploi	138,9	2.361,1	3.141,6	3.861,4	4.678,2	5.239,9	3.754,4
D. Promotion de l'emploi et création d'emplois	500,9	2.669,5	3.345,4	3.905,3	4.742,3	5.360,4	7.940,5
E. Incitation à l'activité	78,6	1.384,4	1.684,2	2.300	2.667,6	3.022,6	3.436,9
F. Formation professionnelle	5.718,5	19.812,9	22.799	27.357,8	30.740,3	33.189,6	39.063
G. Perfectionnement du marché du travail	264,7	1.070,1	1.325,7	1.720,1	1.999,2	2.318,1	2.552,8
Total	10.168,8	64.676,4	89.345,1	117.251,9	140.324,5	151.571,6	171.491,2
Variations annuelles en pourcentage	-	+ 18,9	+ 38,1	+ 31,2	+ 19,7	+ 8	+ 13,1
Indice base 100 en 1973	100	636	878,6	1.153,1	1.380	1.490,6	1.676,6

1981, 1982 et 1983 : données rectifiées ; 1985 : données provisoires.

Source : ministère des affaires sociales et de l'emploi.

Par rapport à quelques grandeurs macro économiques significatives, on constate que la dépense pour l'emploi qui représentait 1,1 % du produit intérieur brut en 1974, en représentait 2,9 % en 1981 et 3,7 % en 1985, comme l'indique le tableau ci-dessous :

**LA DÉPENSE POUR L'EMPLOI
COMPARÉE A QUELQUES GRANDEURS SIGNIFICATIVES**

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Dépenses pour l'emploi (D.P.E.) (milliards de francs courants) .	10,2	13,4	20,1	25,4	33	44,8	54,4	64,7	89,3	117,3	140,3	151,6	171,5
Variation annuelle en volume (en pourcentage)	»	+ 16,2	+ 33,9	+ 15,4	+ 18,4	+ 24,8	+ 9,6	+ 4,6	+ 21,8	+ 17,4	+ 9,2	+ 0,6	+ 6,9
D.P.E./Budget de l'Etat (en pourcentage)	4,9	5,6	6,8	7,4	8,8	10,3	10,9	11,3	13	14,3	15,1	15,1	16,1
D.P.E./P.I.B. (en pourcentage)	0,9	1,1	1,4	1,5	1,8	2,1	2,2	2,3	2,9	3,3	3,6	3,5	3,7
D.E.F.M., moyenne annuelle (en milliers)	394	498	840	933	1.072	1.166	1.350	1.451	1.773	2.008	2.041	2.310	2.394

Source : ministère des affaires sociales et de l'emploi et comptes de la nation.

En termes de structure, l'évolution de la dépense pour l'emploi depuis 1973 montre la part prépondérante prise par les dépenses dites inactives, comme l'indemnisation du chômage ou l'incitation au retrait d'activité, qui est passé de 34,1 % en 1973 à 66,9 % en 1985, alors que les dépenses actives, notamment la formation professionnelle est passée de 56,2 % à seulement 22,8 % pendant la même période, comme l'indique le tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE LA DÉPENSE POUR L'EMPLOI

	1973	1980	1981	1982	1983	1984	1985
A. - Indemnisation du chômage	18,6	40,8	43,8	42,1	31,9	33,1	34,1
B. - Incitation au retrait d'activité	15,5	17	20	24,5	36,2	34,5	32,8
C. - Maintien de l'emploi	1,4	3,7	3,5	3,3	3,3	3,5	2,2
D. - Promotion de l'emploi et création d'emplois	4,9	4,1	3,7	3,3	3,4	3,5	4,6
E. - Incitation à l'activité	0,8	2,1	1,9	2	1,9	2	2
F. - Formation professionnelle	56,2	30,6	25,5	23,3	21,9	21,9	22,8
G. - Perfectionnement du marché du travail	2,6	1,7	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source : Ministère des affaires sociales et de l'emploi.

Cette évolution ne laisse pas d'être inquiétante puisque la stabilisation, en 2/3 pour l'indemnisation du chômage et les préretraites et 1/3 pour la politique active de l'emploi, confirme le poids du chômage sur l'économie et les entreprises de telle sorte qu'en ajoutant au coût direct de la politique d'emploi et au coût financier du chômage les manques à gagner relevant de ce dernier, soit en cotisations de Sécurité sociale, soit en fiscalité, on aboutit, pour l'année 1985, à un total général de 330,5 milliards de francs, soit 7,1 % du produit intérieur brut contre 5,1 % en 1981, comme l'indique le tableau ci-dessous :

ÉVALUATION DU « COÛT DU CHÔMAGE »

(Unité : milliard de francs.)

Éléments	1981	1982	1983	1984	1985
I. — Coût financier direct (1).					
Allocations de chômage	36	45,1	40,4	45,6	53,4
Autres dépenses (gestion, etc.)	3,2	4,2	4,4	4,5	5,1
Total	39,2	49,3	44,8	50,1	58,5
II. — Manques à gagner (2).					
1. Sécurité sociale	46,3	63,9	82,5	100	109
2. Fiscalité :					
● Impôts directs	12	16,5	21,2	26	28
● Impôts indirects	10,8	11,2	16,4	20	22
Ensemble	69,1	91,6	120	146	159
III. — Coût de la politique de l'emploi (1).					
Préretraites	15,3	25,6	46,5	46,7	48,7
Autres dépenses	34,9	42,4	53,4	54,7	64,3
Total	50,2	68	99,9	101,4	113
Total général	158,3	208,3	258,9	297,5	330,5
Pourcentage du P.I.B.	5,1	5,9	6,6	7,1	7,1

Sources : (1) Comptes physico-financiers de l'emploi, la Documentation française, édition 1981-1983 et 1984-1985 (à paraître).
 (2) Années 1981 à 1983, M. Lagrave, p. 100, *Revue française des affaires sociales* (n° 1, janvier-mars 1983), années 1984 et 1985, estimations S.E.S.

b - La progression globale des dépenses budgétaires

L'analyse du projet de budget pour 1987 en matière d'emploi présente quelques difficultés dans la mesure où des modifications importantes sont intervenues cette année dans la nomenclature budgétaire alors que, par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 1986 a ouvert des dotations importantes dans le budget de l'emploi.

Toutefois, le budget pour 1987 reflète bien, dans ses grandes masses, la priorité à l'emploi décidée par les pouvoirs publics, puisque les crédits budgétaires consacrés à ces interventions progressent de 8,15 % pour atteindre 71 milliards de francs, dont 66,8 milliards (+ 2 % directement inscrits) au titre de la section emploi du budget des Affaires sociales et 4,2 milliards intégrés dans le budget des charges communes en vue d'assurer le financement des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes.

Par ailleurs, la priorité à l'emploi est confirmée par le fait que les dépenses actives, telles qu'elles sont été définies ci-dessus, augmentent de 15,3 % alors que les crédits de l'emploi du budget du ministère des Affaires sociales représentent à eux seuls 64,3 % de la totalité du budget de ce ministère.

A structure constante, comme l'indique le tableau ci-dessous, et en tenant compte de la provision inscrite au budget des charges communes et des crédits du fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle, l'augmentation est de 12,7 %

ÉVOLUTION DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES POUR L'EMPLOI

(A structure constante.)

(en millions de francs.)

	L.F.I. 1986	P.L.F. 1987	Variations en valeur absolue	Évolution en pourcentage
Subventions à divers organismes d'études et de recherche (Chapitre 36-61)	59,2	87,2	+ 28	+ 47,3
Subvention à l'A.N.P.E. (chap. 36-71)	2.417,2	2.463,2	+ 46	+ 1,9
Reclassement des travailleurs handicapés (chap. 44-71)	2.493,5	2.671,8	+ 178,3	+ 7,1
C.E.C.A. conventions sociales de sidérurgie (chap. 44-72)	4.541,3	5.291,5	+ 750	+ 16,5
encouragements à la formation ouvrière (chap. 44-73)	79,3	74,6	- 4,7	- 5,9
Réadaptation et reclassement de la main-d'œuvre - F.N.E. (chap. 44-74)	22.461,8	21.264,9	- 1.196,9	- 5,3
Promotion de l'emploi (chap. 44-76)	318	114,4	- 203,6	- 64
Fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle (chap; 44-77) ..	167	3.012	+ 2.845	+ 1.703
Fonds national de chômage (chap. 46-71 et 46-72)	19.575,7	19.885,6	+ 309,9	+ 1,6
Dépenses diverses (chap. 37-62)	1,2	1,2	•	•
Dotations en capital de l'A.N.P.E. et autres organismes :				
- Autorisation de programme	(100,8)	(88,5)	(- 12,3)	•
- Crédits de paiement	106,4	81	- 25,4	- 23,9
I. - Total DO + CP	52.220,6	54.947,2	+ 2.726,6	+ 5,2
II. - Budget des charges communes (chap. 44-76)	1.714,05	5.854,05	+ 4.140	+ 241,5
Total I + II	53.934,65	60.801,25	6.866,6	+ 12,7

c - Les principales dépenses pour l'emploi en 1987

Si on exclut de cette analyse les dépenses pour l'emploi relevant de la formation professionnelle et que l'on examinera dans la dernière partie de ce rapport, on constate que les interventions de l'Etat dans le domaine de l'emploi, telles qu'elles sont inscrites au budget du ministère des Affaires sociales, se montent à 45,379 milliards de francs, soit une progression de 1,3 % par rapport à 1986.

Les deux postes les plus importants sont ceux du Fonds national de l'emploi et du Fonds national de chômage.

Le Fonds national de l'emploi (chapitre 44-74) est doté pour 1987 d'un crédit de 17,24 milliards de francs, en retrait de 3,1 % par rapport à 1986, ce retrait s'expliquant par la décroissance de certains dispositifs, notamment ceux du chômage partiel (- 72 millions de francs), des contrats de solidarité réduction du temps de travail (-265,47 millions de francs), des congés de conversion (- 380 millions de francs), des contrats de solidarité préretraite (- 36,4 millions de francs) qui tous relevaient plus ou moins d'une politique de traitement social du chômage et qui ont terminé de produire leurs effets ; par ailleurs, d'importants transferts budgétaires sont intervenus notamment la suppression des crédits de rémunération des stagiaires effectuant des travaux d'utilité publique, transférés au chapitre 43-04.

En revanche, les versements à l'UNEDIC, au titre des conventions d'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi préretraite, sont majorés de 2,1 milliards de francs, de telle sorte que près de 11 milliards de francs (+ 24,3 %) seront consacrés à ce dispositif. Sur ce poste, on peut souligner le poids financier considérable de la politique de retrait d'activité menée antérieurement.

Parmi les autres mesures inscrites au Fonds national de l'Emploi, on notera la création d'une nouvelle ligne budgétaire de 190 millions de francs pour l'aide au reclassement des travailleurs étrangers privés d'emploi et de leurs familles (crédits réduits de 39 millions de francs par rapport à 1986 en raison de l'extension de la Communauté Economique Européenne), et l'inscription d'une dotation de 120 millions de francs destinée à des mesures spéciales en faveur de l'emploi, ainsi que la création d'une dotation de 69,2 millions de francs au profit des actions en faveur des femmes isolées.

Le Fonds national de chômage (F.N.C.) est le deuxième poste budgétaire important (chapitres 46-71 et 46-72) puisque, hors transfert, ses dotations s'élèvent à 17,980 milliards de francs, soit un chiffre pratiquement identique à celui de 1986 (- 0,8 %).

Cette apparente stabilisation de la dotation du Fonds national du chômage recouvre en réalité des évolutions de sens contraire. Tout d'abord on note une majoration de 1,134 milliard de francs pour la subvention au fonds de solidarité et de 141,29

millions de francs pour la subvention de l'Etat au titre de la garantie de ressources (structure financière) ; la structure financière (A.S.F.), créée en 1983 comme relais financier en matière de préretraite, reçoit ainsi une subvention de 11,868 milliards de francs, en progression de + 1,2 % ; le mécanisme de son fonctionnement a été analysé plus haut.

Des baisses de crédit interviennent également au titre de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises (pour 1,450 milliard de francs transférés vers les actions pour la promotion de l'emploi), au titre des allocations spécifiques pour privations partielles d'emplois (- 179 millions de francs), au titre de la subvention de l'Etat au fonds de solidarité (compte tenu de la diminution des effectifs en chômage partiel), et enfin au titre du versement à l'UNEDIC pour les allocations complémentaires (- 15 millions de francs).

En revanche, dans le cadre des actions spécifiques dans les DOM, un crédit de 18 millions de francs supplémentaire a été ouvert pour les chantiers de développement.

Les crédits consacrés au reclassement des travailleurs handicapés (chapitre 44-71) atteignent 2,671 milliards de francs, soit une progression de 7,1 %, correspondant à différents mouvements dont le plus important est un ajustement aux besoins de + 261,4 millions de francs partiellement équilibré par une mesure d'économie de 207 millions de francs et par l'impact sur la garantie de ressources de la création de 1 500 emplois supplémentaires dans les centres d'aide par le travail (+ 57 millions de francs).

La dotation destinée au financement des conventions sociales de la sidérurgie (chapitre 44-72) s'établit à 5,291 milliards de francs, en progression de 16,5 % compte tenu des ajustements opérés dans le dernier collectif budgétaire.

La subvention à l'A.N.P.E. dont on a analysé plus haut le fonctionnement progresse de 1,9 % et se situe à 2,463 milliards de francs.

Enfin, on notera la création d'une nouvelle dotation de 2,678 milliards de francs au titre du fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle (chapitre 44-77), afin de financer les mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, 50 millions de francs étant en outre réservés pour la mise en place de la parité sociale dans les DOM, dans le cadre de la loi de programme pour l'outre-mer.

Au chapitre 44-76 sur la promotion de l'emploi, on constate deux suppressions de crédit (100 millions de francs pour le fonds pour l'initiative des jeunes et 30 millions de francs pour les actions en faveur de l'emploi et de la production), tandis qu'on constate l'apparition de deux crédits nouveaux, l'un de 78,67 millions de francs de dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi et d'un second portant redéploiement de crédits. L'aide accordée aux chômeurs créateurs d'entreprises est maintenue à un niveau de 2 milliards de francs correspondant cependant, par rapport à la dotation initiale de 1986 qui avait été sous-évaluée, à une progression de 37,9 millions de francs.

En définitive, l'analyse des crédits budgétaires pour 1987 traduit bien la volonté du Gouvernement de redistribuer les moyens de l'Etat en faveur des dépenses actives de l'emploi ; mais l'inertie des masses financières, et notamment celles générées par la progression importante du chômage ces dernières années et par les mesures de traitement social du chômage, y compris l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite, est telle que ces réajustements ne peuvent, d'une année sur l'autre, modifier sensiblement la structure d'ensemble de la dépense pour l'emploi de la Nation.

*

* *

QUATRIEME PARTIE

LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET SA TRADUCTION BUDGETAIRE

Complément indispensable de la politique de l'emploi, la politique de formation professionnelle participe des efforts budgétaires déployés par l'Etat pour lutter contre le chômage.

Avant de procéder à l'analyse des crédits de formation professionnelle pour 1987, il semble nécessaire de procéder à un rapide bilan des actions menées en matière de formation professionnelle en 1986 et de décrire brièvement le dispositif d'insertion des jeunes dépendant du ministère de l'Education nationale.

A - Le bilan de formation des actions professionnelles menées en 1986

Trois grands partenaires participent à l'heure actuelle à l'effort de formation professionnelle en France à savoir l'Etat, les régions et les entreprises.

a - L'effort de formation professionnelle de l'Etat

En 1985, 940.000 stagiaires ont suivi des actions de formation financées par l'Etat, correspondant à 272 millions d'heures de stages.

Parmi ces 655.440 stagiaires, 69 % ont achevé une formation et la dépense consacrée par l'Etat à la formation professionnelle continue s'est élevée à 13,1 milliards de francs (apprentissage non compris), et la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage (1,8 milliard de francs en 1985) s'est élevée à 7,7 milliards de francs pour le fonctionnement des stages, 5,1 milliards de francs pour la rémunération des stagiaires et 0,3 milliard de francs pour l'équipement des centres.

L'ensemble des actions de formation financées par l'Etat est résumé dans le tableau ci-dessous pour l'année 1985.

ENSEMBLE DES ACTIONS DE FORMATION FINANÇÉES PAR L'ÉTAT

(Année 1965).

	Stagiaires en formation	Stagiaires formés	Heures-stagiaires (en millions)
Formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.)	121.700	67.200	56,97
Fonds national de l'emploi (conventions du F.N.E.).....	80.300	80.300	28,23
Stages de mise à niveau de l'A.N.P.E.....	13.100	11.200	4,00
Stages modulaires de l'A.N.P.E.....	33.390	1.500	29,40
Contrats emploi-formation, contrats emploi-adaptation (C.E.F., C.E.A.)	147.780	79.790	25,97
Stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.)	49.770	29.020	"
Conservatoire national des arts et métiers (C.N.A.M.)	33.420	8.060	12,82
Centre national d'enseignement à distance (C.N.E.D.).....	165.400	165.400	"
Formation professionnelle des avocats.....	1.480	800	0,70
Fonds de la formation professionnelle :			
- Stages de formation en faveur des jeunes...	178.000	117.830	80,40
- Conventions de type général (programme national)	97.560	79.510	27,06
- Cours par correspondance.....	9.960	5.170	0,19
- Jeunes du contingent	13.140	10.660	6,48
Total	945.000	656.440	272,22

Comme le tableau ci-dessus permet de le constater, les actions principales menées par l'Etat en matière de formation professionnelle sont dans l'ordre d'importance décroissante : celles menées par le Fonds de formation professionnelle, celles du Centre National d'Enseignement à distance, celles du Fonds National de l'Emploi, celles des contrats emploi-formation, contrats emploi-adaptation, enfin celles de la formation professionnelle des adultes.

1° Le fonds de formation professionnelle et de la promotion sociale.

Les crédits dépensés par le Fonds de formation professionnelle et de la promotion sociale sont passés de 2,695 milliards de francs en 1983 à 3,244 milliards de francs en 1985. Ces crédits ont été utilisés à hauteur de 405,9 millions de francs par les ministères, 2,756 millions par les commissaires de la République, et 82 millions de francs ont été directement affectés par le Fonds au financement de conventions et de stages de formation professionnelle, en particulier dans le cadre des programmes d'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

En 1985, les principales interventions de l'Etat au titre du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale ont été l'électronique-informatique pour 27,9 millions de francs, l'agriculture et l'agro-alimentaire pour 7,3 millions de francs, le commerce et l'artisanat pour 5,9 millions de francs, les métiers de la mer pour 2,4 millions de francs, le bâtiment et travaux publics pour 2 millions de francs.

2° Le centre national d'enseignement à distance

Le Centre National d'Enseignement par Correspondance (C.N.E.C.) est devenu le C.N.E.D. (Centre National d'Enseignement à Distance) depuis le 25 février 1986 (décret n° 86-264). Au cours de l'année scolaire 1984-1985, 220.000 personnes d'âge scolaire ou adultes ont suivi une formation au C.N.E.D.

3° Les contrats emploi-formation - contrats emploi-adaptation

Le contrat d'adaptation à un emploi s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans, susceptibles de s'insérer dans un emploi grâce à une formation complémentaire à leur formation initiale ; ce contrat est à durée déterminée (6 mois), ou à durée indéterminée si le jeune est embauché pour tenir un emploi permanent. Le temps de formation est au minimum de 200 heures. Durant la formation, si le contrat est à durée déterminée, ou pendant la durée indéterminée, le jeune reçoit une rémunération qui, sans être inférieure au SMIC, est égale au moins à 80 % du salaire minimum conventionnel fixé par

l'emploi ou le type d'emploi. La conclusion d'un tel contrat ouvre droit pour l'employeur à l'exonération du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et au 0,2 % de la formation continue.

Les contrats emploi-formation avaient pour objet de favoriser l'embauche ou l'insertion professionnelle des jeunes de 18 à 26 ans, et exceptionnellement, sans conditions d'âge, des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle ou devant acquérir un complément de qualification pour répondre aux besoins de l'économie.

Depuis décembre 1985, ils sont ouverts en nombre limité aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 25 ans. Les employeurs assurent à ces jeunes une formation de 200 à 1.200 heures et ils bénéficient de la part de l'Etat d'une aide dont le montant est fixé par arrêté.

L'objectif de ces contrats emploi-formation est de faciliter l'emploi des jeunes en accordant une aide aux employeurs qui les embauchent et les font bénéficier d'une formation professionnelle pendant les heures de travail.

L'octroi de l'aide versée par l'Etat est subordonné à la conclusion d'une convention entre l'entreprise et l'Administration, ainsi qu'à la présentation d'une attestation de présence du bénéficiaire au stage de formation. Le caractère professionnel de la formation et les modalités d'organisation de cette formation sont les critères d'appréciation.

L'employeur s'engage par la convention à ne pas licencier les bénéficiaires d'un contrat emploi-formation, sauf pour motif disciplinaire, dans les 12 premiers mois, pour une formation de moins de 500 heures, et dans les 24 premiers mois, pour une formation de plus de 500 heures.

Du 1er juillet 1985 au 30 juin 1986, 24.682 contrats emploi-formation ont été conclus.

4° La formation professionnelle des adultes (association pour la formation professionnelle des adultes)

En 1985, le budget de l'Association pour la formation professionnelle des adultes s'est élevé à 3 milliards 132 millions de francs pour le fonctionnement et 301,344 millions de francs pour l'équipement ; ses effectifs budgétaires ont été de 9.850 agents.

En équipement, la subvention de l'Etat s'est élevée à 216 millions de francs et les régions ont participé à la modernisation du dispositif de formation à hauteur de 42 millions de francs dans le cadre des contrats particuliers Etat,- régions- A.F.P.A., signés dans 19 régions, pour un engagement respectif total sur la période 1984-1988, de 550 millions de francs pour l'Etat, et 200 millions de francs pour les régions. En outre, les collectivités locales ont participé dans l'ensemble des régions aux programmes d'équipement pour 3 millions de francs.

En 1985, l'A.F.P.A. a dispensé 57 millions d'heures de formation en progression de 3,6 % sur l'année 1984, et elle a accueilli 109.116 stagiaires (+ 14 % par rapport à 1984). Par secteur professionnel, la progression la plus importante est celle du secteur bureau-commerce-informatique (21,8 %), le bâtiment et travaux publics (5,9 %).

En outre, l'A.F.P.A., dans le cadre d'une nouvelle convention avec l'A.N.P.E., a mis en œuvre un dispositif d'accueil et d'information individuelle qui a bénéficié à plus de 271.000 personnes, 129.180 ayant été affectées à une formation professionnelle pour adultes. D'autre part, l'aide à l'orientation des travailleurs handicapés dans le cadre des COTOREP a concerné 29.000 personnes.

Enfin à la demande de l'A.N.P.E., 4.738 personnes ont été reçues en section d'orientation approfondie. Au total, 327.903 demandeurs individuels ont suivi un processus d'aide à l'orientation à l'A.F.P.A.

Depuis 1985, l'A.F.P.A. a poursuivi l'effort de restructuration de son appareil de formation et elle cherche, à ce titre, à privilégier la diversification de ses structures d'accueil. Par ailleurs, dans le cadre d'actions conventionnées par le ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi, elle a accordé une aide financière à des centres privés pour la mise en œuvre de formations visant, soit l'insertion, soit l'orientation de professionnels salariés et de demandeurs d'emploi, qui ont permis de former 11.200 stagiaires en 1985. Les crédits prévus pour la subvention de fonctionnement de l'A.F.P.A. en 1987 s'élèveront à 2,8 milliards de francs contre 2,7 milliards de francs en 1986, les crédits de rémunération des stagiaires diminuant légèrement de 1.443 milliard de francs en 1986 à 1,400 milliard de francs en 1987. Il faut souligner que la subvention à l'A.F.P.A. permettra la poursuite non seulement de la politique de formation professionnelle en faveur des adultes, mais également de la modernisation de l'A.F.P.A. avec,

en particulier, le programme d'informatisation de l'offre de formation intitulé "FORMATEL" pour 13,3 millions de francs, ainsi que du plan de modernisation sur trois ans (de 1987 à 1989) destiné à améliorer la gestion de l'A.F.P.A. en matière de gestion professionnelle et de comptabilité analytique.

5° Le fonds national pour l'emploi

Le Fonds National pour l'Emploi participe à la mise en œuvre d'actions de formation conventionnées, notamment par l'organisation de stages destinés à adapter la qualification des demandeurs d'emploi à des postes à pourvoir. La formation, de caractère purement professionnel, est dispensée à plein temps pendant 40 à 500 heures. Un volet complémentaire de 5 stages de mise à niveau a été mis en place à la fin de l'année 1985 au titre du programme spécifique des chômeurs de longue durée.

Pour l'année 1986-1987, 47.500 stagiaires devraient bénéficier des moyens du Fonds National de l'Emploi doté à ce titre d'un crédit de 661,3 millions de francs, notamment pour la couverture des stages modulaires de l'A.N.P.E., des stages de mise à niveau, des stages F.N.E. et des programmes locaux d'insertion en faveur des femmes salariées privées de ressources.

6° Les mesures d'aide à l'insertion des jeunes

L'année 1985 a été une année particulièrement importante pour le développement des mesures d'aide à l'insertion des jeunes, puisqu'à certaines mesures existantes, comme les stages de formation professionnelle ou les contrats emploi-formation, sont venues s'ajouter quatre nouvelles formules d'aide à la formation, comme le contrat de qualification, le contrat d'adaptation à l'emploi, le stage d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.) et les travaux d'utilité collective (T.U.C.).

En 1986, ce dispositif a été maintenu, mais les formations en alternance ont conduit cependant à la suppression, à partir de décembre 1985, des contrats emploi-formation pour les moins de 25 ans, la mesure restant applicable en nombre limité aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 25 ans.

En 1986, le dispositif en faveur de l'insertion des jeunes dans les entreprises a été enrichi par les exonérations de

cotisations sociales dues par l'employeur dans le cadre de l'ordonnance du 16 juillet 1986 relative à l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans qui a été examinée plus haut.

Le contrat de qualification, qui est ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans, a une durée comprise entre 6 mois et 2 ans ; son montant peut varier de 17 à 75 % du SMIC en fonction de l'âge et de l'ancienneté des bénéficiaires. Sa conclusion ouvre droit, pour l'employeur, à l'exonération du versement du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et du 0,2 % de la formation continue. Au 30 juin 1986, 7.463 contrats de ce type avaient été enregistrés, ce qui laisse à penser que cette formule est assez difficile à mettre en œuvre.

Le contrat d'adaptation à un emploi concerne les jeunes de 16 à 25 ans susceptibles de s'insérer dans un emploi grâce à une formation complémentaire à la formation initiale ; d'une durée de 200 heures, cette formation ouvre droit à une rémunération égale à 80 % du SMIC et elle exonère l'employeur du versement du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et du 0,2 % de la formation continue. 67 548 contrats en données cumulées ont été enregistrés au 30 juin 1986.

Le stage d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.) concerne également les jeunes de 16 à 25 ans, et est d'une durée de 3 à 6 mois d'après la modification récente de la réglementation. Il place le jeune en position de stagiaire de la formation professionnelle, sa rémunération étant assurée par l'Etat et un complément calculé en fonction du SMIC étant en outre versé par l'employeur ; l'employeur est autorisé à imputer 375 francs par jeune et par mois sur le 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et sur le 0,2 % de la formation continue. Au 30 juin 1986, 110.462 S.I.V.P. avaient été enregistrés en données cumulées.

Au total, du 1er juillet 1985 au 30 juin 1986, 168.246 contrats de formation en alternance avaient été conclus par les entreprises et validés par les directions départementales du travail et de l'emploi dont 7.244 contrats de qualification, 62.723 contrats d'adaptation et 98.279 stages d'initiation à la vie professionnelle.

A ces mesures touchant aux formations en alternance dans le cadre de la loi du 24 février 1984 doivent être ajoutés les **contrats emploi-formation** destinés à favoriser l'embauche et l'insertion professionnelle des jeunes des 18 à 26 ans et exceptionnellement sans condition d'âge des demandeurs

d'emploi rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Du 1er juillet 1985 au 30 juin 1986 24.682 contrats emploi-formation avaient été conclus.

Enfin, au regard des travaux d'utilité collective (T.U.C.) d'une durée de 3 mois à 12 mois ouverts d'abord aux jeunes de 16 à 21 ans non titulaires d'un contrat de travail, puis aux jeunes de 21-25 ans depuis le 26 juillet 1985, ils ont permis la prise en charge de 267.377 bénéficiaires potentiels dans le cadre de 59.000 conventions signées depuis le démarrage de cette formule ; il convient de rappeler que le jeune tuciste est placé en position de stagiaire de la formation professionnelle, et qu'il reçoit, pour un travail de 20 heures par semaine, une rémunération de 1.250 francs par mois versée par l'Etat, lequel finance également les charges sociales correspondantes. L'organisme d'accueil peut, en outre, compléter cette rémunération dans la limite de 500 francs par mois. Cette formule est réservée aux associations sans but lucratif, aux fondations, aux collectivités territoriales, aux établissements publics, aux organismes de sécurité sociale, aux sociétés mutualistes, aux institutions de prévoyance et, d'une manière générale, à toute personne morale chargée de la gestion d'un service public en vue d'assurer celui-ci.

Pour 1987, 204.750 inscriptions individuelles ont été prévues avec une dotation de 3,570 milliards de francs inscrits au chapitre 43-04. Les crédits prévus en 1986 avaient atteint 3,6 milliards de francs. Ils sont donc simplement reconduits pour 1987. En novembre 1985, on constatait que 38 % des jeunes avaient été accueillis par des communes, 29 % par des associations et 22 % par des établissements publics.

b. - Les entreprises

Comme l'indique le tableau ci-dessous, alors que 116 000 entreprises avaient participé en 1984 à la formation professionnelle, 109 000, correspondant à 97 % des entreprises concernées, ont, en 1985, participé à cet effort, soit un taux de participation de 2,25 % contre 2,17 % en 1984.

La progression de ce taux s'explique par l'effort des entreprises de moyenne et grande taille à la formation professionnelle, qui a concerné un peu plus de 9 millions et demi de salariés et 2,3 millions de stagiaires.

**DONNÉES GÉNÉRALES SUR LA PARTICIPATION DES ENTREPRISES
A L'EFFORT DE FORMATION PROFESSIONNELLE**

	1972	1983	1984	1985 résultats provisoire sur 97 % des entreprises
Nombre d'entreprises	113.000	115.000	116.000	109.000
Montant des salaires versés (milliards de francs)	207	844	918	946
Participation minimum (millions de francs) ..	1.700	9.284	10.099	10.403
- pourcentage	(0,8)	(1,1)	(1,1)	(1,1)
Dépenses déductibles (millions de francs) (1)	2.800	18.054	19.935	21.288
- taux de participation en pourcentage ...	(1,35)	(2,14)	(2,17)	(2,25)
Versements au Trésor (millions de francs) (2) :				
- pour insuffisance de participation	170	197	164	127
- pour défaut de consultation du comité d'entreprise	7,5	5	4	4
Nombre de salariés	9.760.000	9.580.000	9.572.000	9.041.000
Nombre de stagiaires total (3)	1.050.000	2.296.000	2.343.000	2.331.300
- dans les actions de formation directement financées par les entreprises	1.050.000	1.978.000	1.999.000	1.949.700
- dans les actions de formation organisées par les F.A.F.	"	312.000	326.000	338.600
- dans les actions de formation organisées par les O.P.A.C.I.F.	"	6.000	18.000	20.500
- dans les actions de formation organisées par les O.M.A. (4)	"	"	"	22.500
Pourcentage de salariés ayant effectué un stage	(10,7)	(24,0)	(24,5)	(25,8)
Nombre d'heures de stage (millions) total (3)	77,6	122,7	131,9	138,4
- actions directement financées par les en- treprises	77,6	100,6	98,9	97,6
- actions organisées par les F.A.F.	"	20,6	22,5	20,7
- actions organisées par les O.P.A.C.I.F. ..	"	1,5	10,5	13,2
- actions organisées par les O.M.A. (4) ..	"	"	"	6,9

(1) Y compris la participation au financement des actions de formation des jeunes demandeurs d'emploi, net des subventions effectivement perçues. Les dépenses déductibles diffèrent du coût des actions indiqué dans le tableau suivant car :

- le coût intègre également le montant des subventions perçues par les entreprises ;
- le coût exclut le versement au Trésor public au titre du 0,2 %

Source : déclarations fiscales des employeurs (24-83)

(2) Le montant indiqué pour les versements au Trésor résulte des déclarations faites par les employeurs

(3) Lorsqu'un stagiaire est pris en charge à la fois par l'entreprise et un F.A.F., il est comptabilisé dans les actions organisées par le F.A.F.

(4) Les effectifs de contrats d'adaptation et de qualification sont calculés sur les résultats du service statistique du ministère des affaires sociales et de l'emploi. Le bilan des O.M.A. indique quant à lui un effectif de 27 123 contrats (hors SIVP)

F.A.F. = Fonds d'assurance formation.

O.P.A.C.I.F. = Organisme paritaire agréé au titre du congé individuel de formation.

O.M.A. = Organisme de mutualisation agréé au titre des formations professionnelles en alternance

Comme le tableau le souligne par ailleurs, le financement par les entreprises de la formation professionnelle en alternance se décompose ainsi :

- versement aux organismes de mutualisation : 1,4 milliard de francs

- imputation directe par les entreprises : 23 millions de francs

- versement au Trésor public : 384 millions de francs

Comme le résume le tableau ci-dessous, les entreprises assujetties à l'obligation de participer au développement de la formation professionnelle continue, peuvent s'en acquitter soit en effectuant des versements au fonds d'assurance formation (FAF), soit à des organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF), soit en effectuant des versements aux organismes de mutualisation (OMA).

TYPES D'ACTION DE FORMATION ET MODE DE PRISE EN CHARGE

Actions prises en charge par :

(Année 1985.)

Types d'action	Entreprises			F.A.F.			O.P.A.C.I.F.			(7) O.M.A.			TOTAL		
	Stagiaires	H.S. (millions de francs) (1)	Coût (millions de francs) (2)	Stagiaires	H.S. (millions de francs) (1)	Coût (millions de francs) (3)	Stagiaires	H.S. (millions de francs) (1)	Coût (millions de francs) (4)	Stagiaires	H.S. (millions de francs) (1)	Coût (millions de francs)	Stagiaires	H.S. (millions de francs) (1)	Coût (millions de francs)
Plan de formation	1.931.200	95,2	n.d.	329.100	19,2	1.411,4	•	•	•	•	•	•	2.260.300	114,4	n.d.
Echange individuel de formation	16.700	1,9	n.d.	9.500	1,5	44,6	20.500	13,2	886,7	•	•	•	46.700	16,6	n.d.
Contrats de formation en alternance (5)	1.800	0,5	23,2	•	•	•	•	•	•	22.500	6,9	347,8	24.300	7,4	371
Total 1985 (provisoire)	1.949.700	97,6	17.383	338.600	20,7	1.456	20.500	13,2	886,7	22.500	6,9	347,8	2.331.300	138,4	20.073,5
Rappel total 1984	1.999.000	98,9	16.200	326.000	22,5	(6) 1.751	18.000	10,5	(6) 991	•	•	•	2.343.000	131,9	18.942

(1) Heures-stagiaires.

(2) Dépenses déclarées par les entreprises nettes des versements aux F.A.F., aux O.P.A.C.I.F., aux O.M.A. et à l'exclusion du versement au Trésor public au titre du 0,2 % ; y compris le montant des subventions perçues (331 millions de francs en 1985).

(3) Dépenses déclarées par les F.A.F.

(4) Dépenses déclarées par les O.P.A.C.I.F.

(5) L'effectif total des stagiaires est fourni par le ministère des affaires sociales et de l'emploi (S.E.S.). La répartition est estimée à partir des données provenant des 24-83 et des bilans des O.M.A. Les coûts sont ceux déclarés par les entreprises et les O.M.A. ; les heures-stagiaires sont estimées à partir des 24-83.

(6) Y compris un montant non déterminé d'engagements sur 1985.

(7) Cf note (4) du tableau précédent.

Pour 1985, les versements au FAF se sont montés à 1,456 milliard de francs, à l'OPACIF à 0,886 milliard de francs, et à l'OMA à 0,347 milliard de francs, la participation des entreprises étant elle-même de 17,3 milliards de francs, soit au total une participation de 20,073 milliards de francs.

Au regard du congé individuel de formation, 46 700 stagiaires en ont été bénéficiaires, 16 700 au titre d'actions financées directement par leur entreprise, 9 500 au titre des actions prises en charge par un fonds d'assurance formation et 20 500 par un organisme paritaire agréé. Ce congé profite essentiellement aux ouvriers et employés qualifiés (59,3 % de stagiaires), aux techniciens et agents de maîtrise (21,4 %), aux ingénieurs et cadres (9,6 %), aux manœuvres et OS (9,2 %).

Le tableau ci-dessous fournit la répartition des stagiaires par catégories selon la taille des entreprises.

**REPARTITION DES STAGIAIRES PAR CATEGORIES
SELON LA TAILLE DES ENTREPRISES (EN POURCENTAGE)**

Stages financés directement par les entreprises (hors F.A.F., O.P.A.C.I.F. et contrats de formation en alternance).

1985 (résultats provisoires)

Entreprises de	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 à 499 salariés	500 à 1.999 salariés	2.000 salariés et plus	Ensemble des entreprises
Manœuvres, ouvriers spécialisés	3,6	5,3	6,2	7,5	5,7	6,1
Ouvriers qualifiés	15,4	18,1	19,8	17,4	27,5	23,2
Employés	33,9	31,4	28,7	29,3	21,7	25,3
Agents de maîtrise, agents techniques, techniciens	15,6	17,4	22,2	25	30,4	26,8
Ingénieurs et cadres	31,5	27,8	23,1	20,8	14,7	18,6
Total	100	100	100	100	100	100
Effectif total des stagiaires (hors F.A.F., O.P.A.C.I.F. et contrats de formation en alternance)	31.700	99.000	391.600	396.600	1.029.000	1.947.900

c. Les régions

La décentralisation de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage est entrée en vigueur au 1er juin 1983. Le Conseil régional exerce donc dorénavant une compétence de droit commun dans ce domaine, l'Etat

conservant toutefois une compétence d'attribution pour un certain nombre d'actions d'envergure nationale mises en œuvre avec les programmes régionaux dans le cadre des conventions Etat-Régions.

De même, en matière d'apprentissage, celui-ci est décentralisé depuis 1983, la compétence de droit commun étant revenue aux régions et l'Etat ne conservant que le financement des centres de formation d'apprentis à recrutement national.

Les crédits mis à la disposition des régions proviennent de la dotation de décentralisation et du produit de la taxe sur les cartes grises ; la taxe d'apprentissage, qui est versée par les entreprises, assure la majeure partie du financement de la formation.

En outre, le Parlement a créé un comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, dont la mission principale est la recherche et l'harmonisation des programmes des régions et de ceux que l'Etat met en œuvre pour sa part.

Le tableau ci-dessous fournit les prévisions d'engagements pour 1986 des fonds régionaux en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

Régions	Dépenses votées							Total	Ressources	
	Formation professionnelle continue				Apprentissage		Divers		Crédits transférés par l'Etat (4)	Autres ressources (5)
	Rémunérations	Fonctionnement	Equipement	Total	Fonctionnement	Equipement				
Alsace	25	27	2	54	56	»	»	110	66,25	43,75
Aquitaine	88	42,30	1,50	133,80	71	4	20,60	229,40	102,42	126,98
Auvergne	42,80	27,80	2	72,60	35,40	4,50	7,20	119,70	44,87	74,83
Bourgogne	32	34,50	3	69,50	34	»	0,40	103,90	48,38	55,52
Bretagne	66,40	45,81	1,82	114,03	53,93	2,59	4,02	174,57	98,38	76,19
Centre	29,76	33,24	2,50	65,50	72,36	2,80	»	140,66	69,81	70,85
Champagne-Ardenne	24,56	25,20	4,96	54,72	(2) 28,86	n. d.	0,64	84,22	35,88	48,34
Corse	15,50	13,43	1,61	30,54	3,40	»	1	34,94	13,42	21,52
Franche-comté	23,39	20,55	2,03	45,97	18,40	1,50	0,30	66,17	25,99	40,18
Ile-de-France	382	165	(1) 46,50	593,50	110,50	»	9,09	713,09	263,91	449,18
Languedoc-Roussillon	57	38,20	0,25	95,45	39	4,05	3,50	142	68,32	73,68
Limousin	24,09	9,27	1,50	34,86	14,62	0,22	»	49,70	25,32	24,38
Lorraine	67,70	62,32	3,50	133,52	43,93	2,83	6,97	187,25	95,75	91,50
Midi-Pyrénées	40	30	15	85	30	»	»	115	77,62	37,38
Nord - Pas-de-Calais	85,50	86	6,30	177,80	37	3,50	»	218,30	95,22	123,08
Basse-Normandie	30,30	24,56	3,20	58,06	36,24	»	»	94,30	51,86	42,44
Haute-Normandie	22,60	22,60	4,60	49,80	23,60	»	»	73,40	48,51	24,89
Pays de la Loire	90,65	59,70	9,94	160,29	70	8,61	1,43	240,33	118,61	121,72
Picardie	30,40	23,40	1,50	55,30	29,70	5,95	4,37	95,32	39,78	55,54
Poitou - Charentes	40,81	38,37	7,60	86,78	63,92	3,14	2,48	156,32	77,62	78,70
Provence - Alpes - Côte d'Azur	132	68	4,50	204,50	86,90	4,50	18,51	314,41	124,49	189,92
Rhône-Alpes	119	100	15,50	234,50	85	4,50	11	335	153,02	181,98
<i>Régions d'outre-mer :</i>										
Guadeloupe	8,37	15,52	0,67	24,56	7,29	1,33	(3) 42,58	75,76	47,89	27,87
Guyane	1,14	7,10	2	10,24	0,75	»	(3) 5,96	16,95	15,34	1,61
Martinique	9,01	18,82	2	29,83	8,50	»	(3) 55,20	93,53	64,56	28,97
Réunion	13,13	15,84	2	30,97	12,12	3,75	(3) 78,13	124,97	89,31	35,66
Totaux	1.501,11	1.054,53	149,98	2.705,62	1.072,42	57,77	273,38	4.109,19	1.962,53	2.146,66

(1) Apprentissage inclus.

(2) Equipement inclus.

(3) Y compris les crédits relatifs au fonctionnement des centres collectifs de formation professionnelle des adultes.

(4) Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

(5) Correspondent essentiellement au produit de la taxe sur les cartes grises. A noter que la totalité du produit de cette taxe n'est pas obligatoirement affectée au fonds régional.

En 1985, 346 000 stagiaires avaient suivi des actions de formation financées par les conseils régionaux, soit une progression de 8 % par rapport à 1984, ces actions ayant porté principalement sur la promotion (191 000 stagiaires), la prévention ou la pré-formation (107 620 stagiaires) et l'adaptation ou le perfectionnement (36 750 stagiaires).

Pour ce qui est de l'apprentissage, et en dehors du secteur agricole, le nombre de centres de formation d'apprentis est passé de 465 en 1981 à 488 en 1986, répartis comme suit :

- 56 centres gérés par les collectivités locales ;
- 38 par les Chambres de Commerce et d'Industrie ;
- 61 par des établissements publics d'enseignement ;
- 73 par des Chambres de Métiers ;
- 260 par des organismes privés.

Alors que de 1974 à 1982 les effectifs en apprentissage avaient progressé, depuis cette date ils régressent, passant de 228 730 à 213 480 en 1985, comme l'indique le tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EN APPRENTISSAGE

Désignation	Année scolaire				
	1972-1973	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1985
Apprentis (1)	181.470	228.730	225.140	218.390	213.480

(1) Hors agriculture (8.500 apprentis).

Nota : Les garçons représentent environ 74 % des effectifs totaux.

A ce titre, on peut noter l'importance des mesures contenues dans l'ordonnance du 16 juillet 1986 pour l'emploi des jeunes, qui a intégré l'apprentissage dans les formations permettant le bénéfice pour les employeurs des mesures d'exonération des charges sociales.

Il faut indiquer qu'en Allemagne, l'apprentissage a une place particulièrement importante pour l'insertion des jeunes, 3 jeunes sur 4 trouvant en moyenne un emploi dans l'entreprise où ils ont effectué leur temps d'apprenti.

B - Le dispositif d'insertion professionnelle des jeunes dépendant du ministère de l'Education nationale

Le dispositif d'insertion mis en place par le ministère de l'Education nationale est destiné aux élèves quittant les collèges et lycées professionnels, qu'ils soient diplômés ou non. 140 000 jeunes devraient ainsi, dès la rentrée 1986, pouvoir bénéficier d'une aide à l'orientation scolaire, à la recherche d'un emploi ou à des compléments de formation débouchant sur un emploi, un stage d'adaptation à la vie professionnelle ou un contrat d'adaptation et de qualification.

a - Le contenu du dispositif

Ce dispositif se relie à l'ensemble des mesures de formation professionnelle examinées plus haut et qui dépendent du ministère des affaires sociales et de l'emploi, puisqu'il a pour objet d'orienter les jeunes qui sortent du milieu scolaire vers l'ensemble des mécanismes de formation ou d'action professionnelle déjà existants.

Ce dispositif est financé par redéploiement de la rétribution forfaitaire afférente aux actions de formation assurées par l'éducation nationale et par des crédits spécifiques.

L'objectif de ce plan est de toucher 60 % des jeunes quittant les collèges (33 000 sur 55 000) et 40 % de ceux qui quittent les lycées professionnels (108 000 sur 270 000). Une partie des élèves ayant participé à un entretien préalable de deux jours sera orientée, soit dans le système éducatif, soit dans une autre formation scolaire, soit dans une formation complémentaire, soit enfin vers l'apprentissage. Une autre partie des élèves pourra enfin suivre un stage de première orientation d'une durée de 6 semaines comprenant un bilan de scolarité, une information sur la possibilité d'emploi, une première élaboration d'un projet professionnel, des rencontres avec des responsables des secteurs professionnels du service de l'emploi ou des visites d'entreprises.

A l'issue de ce stage, les élèves seront alors orientés vers l'apprentissage, vers des formations complémentaires organisées en association avec les entreprises, vers des stages d'initiation à la vie professionnelle ou vers des contrats d'adaptation ou des contrats de qualification.

Pour ceux qui retourneraient alors sur le marché du travail, une aide spécifique personnalisée pendant une durée de

3 mois leur sera offerte comprenant une assistance dans la recherche d'emploi et un soutien pédagogique.

b - Les moyens mis en œuvre

Il faut souligner que ce dispositif repose de manière originale, sur les moyens de l'éducation nationale, notamment au niveau des établissements scolaires. En outre il fait appel aux ressources des centres d'information et d'orientation (CIO) et au personnel de l'éducation nationale employé dans les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et les missions locales.

Il faut rappeler que les missions locales, créées par l'ordonnance du 26 mars 1982, ont pour vocation l'insertion des jeunes sous ses divers aspects sociaux (logement, loisirs, santé) et professionnels (emploi et formation). Ces missions locales étaient appelées à se substituer progressivement aux permanences d'accueil, d'information et d'orientation qui s'adressent plus particulièrement aux jeunes de 16 à 18 ans.

A l'heure actuelle, 106 missions locales existent sous forme d'association, leur financement étant assuré par l'Etat, et au moins pour moitié, par les collectivités locales.

Les crédits nécessaires à leur fonctionnement ont été maintenus pour 1986, et un rapport a été demandé au délégué général à l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté, chargé d'animer un réseau de missions locales pour renforcer leur efficacité. Mais le Secrétaire d'Etat chargé de la Formation professionnelle a indiqué à votre commission qu'il souhaitait le maintien de ces crédits pour 1987.

Ces missions s'adressent avant tout à des jeunes ayant déjà interrompu leurs études et qui se trouvent en situation de refus scolaire, faiblement ou pas qualifiés et qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion. Dans la mesure du possible, le dispositif a pour objet d'éviter l'inscription de ces jeunes à l'ANPE, et de les préparer à affronter les difficultés de leur insertion professionnelle, en leur offrant des périodes de transition dans un environnement scolaire.

Le dispositif a en outre comme objet de transformer le système éducatif en le rapprochant des préoccupations du monde économique, par une accélération du processus de formation et par une modernisation des diplômes dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins de l'économie. Ce

dispositif doit également contribuer à transférer dans les formations initiales les méthodes couramment utilisées dans les actions d'insertion, et notamment le recours à des stages en entreprises.

Cette expérience, qui est déjà en cours pour les lycées professionnels, devrait permettre aux établissements scolaires de se rapprocher des évolutions rendues indispensables par les transformations de l'environnement économique et industriel actuel.

Pour la réussite de ce plan, 26 millions de francs sur 1986 ont été dégagés au titre de missions d'information et d'orientation, et 40 millions de francs pour 1987 pour celles des formations complémentaires. Le financement du suivi ou de la formation dispensée dans le cadre de stages d'initiation à la vie professionnelle ou des contrats de formation en alternance, sera assuré par la rétribution, au tarif forfaitaire prévu par les règlements en vigueur à l'Education nationale, pour les actions qu'elle aura elle-même engagées.

C. Les crédits de la formation professionnelle pour 1987

Avant de procéder à une analyse des principaux postes budgétaires concernés par la formation professionnelle, il convient de noter l'évolution de l'effort de la Nation en la matière depuis 1983.

a - L'évolution de l'effort en matière de formation professionnelle

L'effort de la Nation s'est élevé en 1984 à 33,2 milliards de francs, après 30,7 milliards de francs en 1983 ; l'estimation pour 1985 est de 39 milliards de francs, soit près de 23 % de la dépense pour l'emploi. Ce domaine a recouvert la formation des demandeurs d'emploi et les mesures d'insertion professionnelle des jeunes d'une part (13,1 milliards de francs en 1984, 15,7 milliards de francs en 1985), et d'autre part la formation continue des actifs occupés et certaines mesures d'accompagnement des restructurations (19,3 milliards de francs en 1984, 22,7 milliards de francs pour 1985).

L'Etat et les régions ont financé cet effort à hauteur de 13,4 milliards de francs en 1984, puis de 15,6 milliards de francs en

1985, soit une augmentation de 10 % en termes réels, attribuables essentiellement aux actions en faveur des chômeurs de longue durée ainsi que des jeunes.

La dépense des entreprises (nette de transferts à l'Etat) est passée de 16,9 milliards de francs en 1983 à 18 milliards de francs en 1984 et à 22,4 milliards de francs (estimation) en 1985. Elle a recouvert essentiellement la participation obligatoire des entreprises de plus de 10 salariés à l'effort de formation continue des salariés. Le taux de participation a enregistré une croissance, puisqu'il a atteint en 1984 2,2 % de la masse salariale distribuée par les entreprises (2 % en 1982).

Enfin les ASSEDIC ont versé des indemnités de formation à des licenciés économiques pour 1,8 milliard de francs en 1984 et 1,1 milliard de francs en 1985 ; l'accès au bénéfice de ces indemnités est arrêté depuis la réforme du régime d'assurance-chômage de 1984.

Au total, la dépense de formation professionnelle, qui était de 5,7 milliards de francs en 1973, est passée à 39,63 milliards de francs en 1985. Cependant comme il a été noté plus haut, et compte tenu du poids des dépenses inactives et du chômage, la part de la formation professionnelle dans la dépense globale pour l'emploi, n'a cessé de diminuer, passant de 56,2 % en 1973 à 22,8 % en 1985.

b - La progression globale des crédits

L'ensemble des crédits traditionnellement regroupés dans l'enveloppe de la formation professionnelle, passe de 17,5 à 18,5 milliards de francs de 1986 à 1987, soit un accroissement de 6,1 % , et de 29,2 % si l'on intègre les 4,28 milliards de francs inscrits au budget des charges communales et correspondant aux exonérations des charges sociales en cas d'embauche des jeunes en formation ou ayant suivi une formation.

Cet effort particulièrement marqué en faveur de la formation, qui est le complément indispensable de toute politique de l'emploi, s'oriente autour de quatre axes :

1. Inscription d'une provision de 2,84 milliards de francs sur le chapitre 44-77 destiné au financement d'actions spécifiques pour l'emploi et la formation, qui se révéleraient nécessaires en 1987. Une partie de cette dotation devrait être orientée vers le programme jeunes, afin de suppléer

à la disparition quasi totale des crédits afférents aux stages 16-18 ans et 18-25 ans. En outre, 50 millions de francs seront affectés en priorité aux actions conduites dans les départements d'outre-mer au titre de la loi de programme pour l'outre-mer.

2. L'action en faveur des jeunes se situe à un niveau de 5,3 milliards de francs non compris la provision de 4,28 milliards de francs prévue au budget des charges communes au titre des exonérations des charges sociales.

Parmi les opérations qui sont maintenues à un niveau élevé, on note les travaux d'utilité collective (3,57 milliards de francs soit - 4,9 %) et les stages d'initiation à la vie professionnelle, qui passent de 880 millions de francs à 1,617 milliard de francs, permettant le financement de 150 000 stages.

En contrepartie, les crédits consacrés à des actions traditionnelles, comme les stages 16-18 ans et 18-25 ans, et ceux afférents aux contrats emploi-formation, sont supprimés pour 2,261 milliards de francs, mais les dotations pour l'apprentissage sont majorées de 76 millions de francs.

3. Les actions en faveur des adultes, notamment au titre de l'AFPA, du fonds de la formation et de la promotion sociale, et du fonds national de l'emploi, sont en progression de 2 % par rapport à 1986, pour un montant total de 7,86 milliards de francs.

Si la rémunération des stagiaires de l'AFPA diminue de 2,9 % comme on l'a noté plus haut, en revanche, ses moyens de fonctionnement progressent de 100 millions de francs, un effort particulièrement important (13,3 millions de francs) étant consenti dans le domaine de l'informatisation des offres de formation, autour du système "FORMATEL". Au total, les crédits de l'AFPA passeront de 2,7 à 2,8 milliards de francs en 1987. Quant à l'ensemble des autres actions de formation pour adultes, menées par le fonds de la formation et de la promotion sociale, elles seront renforcées de 119 millions de francs, soit une progression de 11,1 % par rapport à 1986. Même si dans le même temps les crédits de rémunération des stagiaires régressent de 2,9 %, soit 31,4 millions de francs.

Enfin les actions de formation menées par le fonds national de l'emploi bénéficient d'une dotation supplémentaire de 15 millions de francs (661,2 millions de francs).

4. Quant à la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage, elle progresse de 5,1 %, soit 100,9 millions de francs de plus par rapport à 1986, à un niveau de 2,063 milliards de francs.

CONCLUSION

Votre commission a constaté que, dans le domaine tant de l'emploi que de la formation professionnelle, les pouvoirs publics ont manifesté le souci de réorienter les grandes masses financières du budget des affaires sociales et de l'emploi, dans le sens d'un soutien à la création d'emplois durables, sans que soient cependant remises en cause, de manière brutale, les mesures de traitement social du chômage qui manifestent, au profit des salariés victimes du ralentissement de l'activité économique, la solidarité de la Nation en leur faveur.

Le budget présenté au Parlement reflète ainsi les engagements pris par le Gouvernement de soutenir les efforts menés par les entreprises pour lutter contre le chômage et pour assurer aux jeunes la formation sans laquelle leur insertion professionnelle restera impossible.

C'est pourquoi votre commission vous propose d'adopter les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1987.