

N° 105

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION
PROFESSIONNELLE

Par MM. Louis SOUVET et Jean MADELAIN

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudou, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chéroux, Jean-Paul Delevoys, François Delga, Mme Michelle Demessine, M. Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Frayssé-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580, 581 et T. A. 66.
Sénat : 106 et 101 (annexe n° 40) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
I. Audition du ministre	3
II. Examen de l'avis	8
AVANT-PROPOS	15
INTRODUCTION	16
CHAPITRE PREMIER - LA SITUATION DE L'EMPLOI	21
CHAPITRE II - LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	27
A. LES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ET D'INSERTION	31
1. Les contrats emploi-solidarité (CES)	31
2. L'insertion par l'économique	32
a) <i>Les entreprises d'insertion</i>	52
b) <i>Les associations intermédiaires</i>	32
3. L'insertion des handicapés	33
B. LE DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES ET DES EMPLOIS	33
1. Par l'abaissement des coûts salariaux	33
2. Par l'octroi d'aides en faveur de publics particuliers	35
C. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS	36
D. LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI	38
CHAPITRE III - LA FORMATION PROFESSIONNELLE	42
A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES (1991-1994)	42
B. LA LOI QUINQUENNALE	47
C. BILAN GLOBAL DE LA FORMATION, DE L'APPRENTISSAGE ET DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITE EN 1992 ET PERSPECTIVES POUR 1994	49
1. Une priorité : la formation et l'insertion des jeunes	51
2. La formation et la réinsertion des adultes	53
3. La participation de l'Etat aux actions de formation conduites par d'autres instances	56
CHAPITRE IV - LES RELATIONS DU TRAVAIL	61
CONCLUSION	67

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 24 novembre 1993 sous la présidence de M. Claude Huriet, vice-président, pour procéder à l'audition de M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur les crédits de son département ministériel pour 1994.

Après avoir précisé que son budget s'inscrivait dans la perspective d'une croissance de 1,4 % de l'économie, M. Michel Giraud a souligné qu'il entendait rompre avec la pratique antérieure des dotations sous-évaluées, et qu'il optait pour la clarté et la sincérité. Il a ensuite présenté les principaux chiffres. Pour 1994, le projet de budget s'élève à 82,6 milliards de francs, auxquels s'ajoutent 5,8 milliards au titre des mesures d'urgence décidées en juillet et 20,4 milliards inscrits au budget des charges communes, dont 9 milliards pour la budgétisation des cotisations d'allocations familiales, 600 millions pour le financement des autres articles de la loi quinquennale, 10 milliards pour l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et 800 millions pour le financement des "exo-jeunes". Au total, les crédits seront de 108,8 milliards et augmenteront de 13,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de 6,5 % si l'on tient compte des corrections apportées par la loi de finances rectificative. Ces augmentations de crédits n'ont cependant pas empêché que soit reconsidérée l'utilité de certaines dépenses ou que soient réorientées, voire même supprimées, certaines mesures devenues caduques : 5,6 milliards d'économies ont été ainsi réalisées.

M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a ensuite énuméré les principaux objectifs de sa politique et présenté les moyens pour les atteindre.

Ainsi, au titre de la solidarité, 34 milliards sont destinés aux chômeurs et aux jeunes sans qualification, dont 9,4 milliards au seul titre des contrats emploi solidarité (CES). En 1994, le nombre de places de stages atteindra 418.200 et celui des contrats aidés 780.000. 2.500 places sont créées en ateliers protégés (AP) et en centres d'aide par le travail (CAT).

Le second objectif du projet de loi est l'accompagnement des réformes structurelles inscrites dans la loi quinquennale qui reposent sur quatre orientations :

- l'allègement du coût du travail : 9 milliards au titre des allocations familiales et 7,2 milliards pour les exonérations de

charges des contrats d'apprentissage, de qualification et de retour à l'emploi ;

- la création ou le maintien d'emplois : 1,2 milliard pour l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, 1,1 milliard pour le développement des pré-retraites progressives, 0,8 milliard pour le chômage partiel, 0,6 milliard pour les aides du Fonds national de l'emploi et 1,1 milliard pour les conventions de conversion ;

- la formation professionnelle, considérée comme une priorité absolue : 44,6 milliards y sont consacrés ; le ministre a insisté sur la décentralisation des formations destinées aux jeunes qui s'accompagnera d'un transfert de ressources de plus de 5 milliards et sur l'apprentissage, dont le financement progresse de 3,2 milliards ;

- la recherche d'une plus grande efficacité du service public de l'emploi ; à ce titre, 3 milliards sont consacrés aux services centraux et déconcentrés, qui seront restructurés et regroupés, 3,9 milliards sont affectés à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et 4,9 milliards à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) dont les effectifs augmenteront de 100 personnes.

En conclusion, le ministre a insisté sur la transparence de son budget, sur l'intérêt des réformes introduites par la loi quinquennale et sur l'importance des moyens consentis pour mettre en oeuvre la politique de l'emploi.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis (travail et emploi), a interrogé le ministre sur le financement de la loi quinquennale, les modalités de déconcentration du service public de l'emploi, les mesures d'incitation des entreprises à la flexibilité interne de l'emploi et sur les enseignements à tirer des expérimentations en cours de réduction du temps de travail.

En réponse, M. Michel Giraud a précisé que la loi quinquennale était financée sur les 20,4 milliards inscrits au budget des charges communes : 9 milliards pour les allocations familiales et 600 millions pour le reste, le reliquat finançant les "exo-jeunes". En outre, la loi entraîne des redéploiements portant sur les CES et les contrats de retour à l'emploi (CRE) à hauteur de 375 millions. La répartition de ces crédits est en cours d'arbitrage.

A propos de la déconcentration du service public de l'emploi, le ministre a précisé que le contrat de progrès quinquennal de l'AFPA s'inscrira, selon une démarche de "déconcentration partenariale", dans la politique de la ville. En ce qui concerne l'ANPE, le contrat de progrès, en cours de renouvellement, tend notamment à renforcer la responsabilité de gestion du directeur général, à poursuivre la modernisation des services aux usagers et à réorganiser les agences locales.

Par ailleurs, le conseil de surveillance Etat-UNEDIC-ANPE, devrait être mis en place avant la fin de l'année. Le rapprochement ANPE-UNEDIC fera l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Pour la réorganisation des services déconcentrés, il convient de s'orienter vers un partenariat souple avec les collectivités qui ne remette pas en cause la qualité du

dispositif. Un comité de réorganisation et de déconcentration a été créé afin de définir les objectifs de cette réorganisation.

M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a ensuite précisé comment les entreprises seraient incitées à recourir plus fréquemment à la flexibilité interne : les préretraites progressives et le chômage partiel, mieux dotés, vont être assouplis et rendus moins coûteux pour les entreprises, tandis que les préretraites pleines seraient rendues plus onéreuses et contraignantes, avec notamment le relèvement d'un an de l'âge d'entrée dans le dispositif.

Enfin, à propos de l'expérimentation de la réduction du temps de travail, le ministre, après avoir évoqué le débat contrasté auquel il venait de participer avec ses collègues de l'Union européenne à Bruxelles, a considéré que l'expérience serait nécessairement limitée aux grandes entreprises ayant des perspectives de développement et précédée d'un débat social au sein de l'entreprise.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis (formation professionnelle), a ensuite interrogé le ministre sur les modifications réglementaires susceptibles d'être apportées à certains dispositifs de la politique de l'emploi, sur le sort des structures d'accueil pour les jeunes, sur l'apprentissage dans le secteur public, sur le contrôle de la formation professionnelle continue et sur l'information du public.

En réponse, M. Michel Giraud a tout d'abord assuré qu'il n'y aurait pas de désengagement de l'Etat en ce qui concerne le réseau d'accueil, d'information et d'orientation. Celui-ci sera au contraire renforcé et restructuré afin d'assurer une meilleure couverture du territoire, ce qui supposera certains redéploiements et sans doute des regroupements de permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). En outre, un effort de cohérence avec les autres structures locales relatives à l'emploi et à la formation sera entrepris. Enfin, la mise en oeuvre du guichet unique supposera que soient conclues des conventions de coopération entre l'Etat, la région, l'ANPE et les missions locales.

A propos de l'apprentissage dans le secteur public, institué par la loi du 17 juillet 1992, le ministre a confirmé la mise en oeuvre prochaine du dispositif, la circulaire d'application étant parue au journal officiel du 23 novembre. L'aide de l'Etat portera sur les exonérations de cotisations sociales et sur une prise en charge partielle des coûts de formation.

Abordant la question du contrôle des organismes de formation, le ministre a rappelé que la loi du 4 juillet 1990 avait entraîné une baisse importante du nombre des organismes et a souligné qu'en terme de chiffre d'affaires, les organismes véritablement actifs étaient peu nombreux. Il a aussi précisé que s'il n'était pas question de limiter autoritairement l'accès au marché de la formation, il revenait néanmoins à l'Etat de contrôler la qualité des formations dans le cadre des actions auxquelles il participe. La loi quinquennale élargit et renforce ces contrôles.

En ce qui concerne l'accueil du public, considéré comme une action prioritaire, le ministre a rappelé l'existence d'un guide

méthodologique de l'accueil, diffusé en septembre, le renforcement des moyens téléphoniques des directions départementales et la création d'Info-emploi, service de renseignements téléphoniques.

Enfin, les modifications d'ordre réglementaire qui seront apportées aux dispositifs de l'emploi concernent les CES avec l'instauration d'un ticket modérateur de 5 %, la prise en charge par l'Etat étant alors de 95 % pour les publics difficiles et de 65 % pour les autres, la probable non-reconduction des aides forfaitaires aux contrats de formation, la révision des préretraites AS-FNE déjà évoquée (élévation de l'âge d'entrée et augmentation de la participation des entreprises), et la simplification du mécanisme des stages de formation et d'insertion à l'emploi.

Puis, le ministre a répondu aux commissaires.

A M. Henri Le Breton, qui l'interrogeait sur les difficultés d'insertion des jeunes diplômés, il a indiqué que l'adaptation du contrat d'insertion professionnelle à ce public particulier, telle qu'elle a été voulue par le Sénat, constituerait une solution, mais qu'il conviendrait sans doute d'en rechercher d'autres, ce qu'il se proposait d'étudier avec un syndicat de cadres.

A M. Jacques Machet, qui l'interrogeait sur les problèmes des handicapés, il a proposé de lui faire adresser des tableaux statistiques départementaux sur les CAT et a confirmé la mesure de régularisation à la baisse de la garantie de ressources, en application d'une circulaire en 1983, partiellement compensée cependant par la création de places en AP et en CAT et par l'exonération de cotisations d'allocations familiales. Il a également indiqué que l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH), si elle constituait un instrument utile au service des handicapés, devrait être réformée pour qu'elle soit plus efficace en terme d'insertion. Enfin, il a renvoyé la question du taux d'emploi en entreprise, peu satisfaisant (3,5 % au lieu des 6 % imposés par la loi) à la future loi sur la dépendance.

A Mme Marie-Madeleine Dieulangard, qui l'avait interrogé sur différentes réductions de crédits et sur la réorientation des prestations de l'UNEDIC vers des mesures actives de traitement du chômage, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- les dettes de l'UNEDIC s'élèvent à environ 16 milliards à l'égard de l'Association pour la gestion de la structure financière et également à 16 milliards à l'égard des banques ; dans le cadre de la convention financière signée en septembre, l'Etat apportera son concours à l'UNEDIC pour renégocier sa dette sur le long terme auprès du consortium bancaire et pour la garantir. Ces opérations devraient être effectuées en février 1994 ;

- la plupart des dispositifs d'insertion des chômeurs et des jeunes voient leurs crédits augmenter, sauf pour les ateliers pédagogiques qui ne sont cependant pas remis en cause ;

- les négociations dans le cadre de l'UNEDIC devraient être l'occasion de négocier avec les partenaires sociaux l'infléchissement

des dépenses de traitement social de l'assurance chômage vers des mesures plus actives.

Puis, après une intervention de Mme Michelle Demessine pour expliquer son rejet de la loi quinquennale et du budget qui en est la traduction chiffrée, M. Jean-Pierre Fourcade, président, a interrogé le ministre sur la création de nouvelles agences locales de l'emploi, afin de répondre aux besoins des villes moyennes.

M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a rappelé qu'il existait 739 agences locales, soit sept agences par département. En 1994, un plan de rénovation des agences sera mis en oeuvre et une dizaine d'agences supplémentaires ouvertes.

II. EXAMEN DE L'AVIS

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 25 novembre 1993 sous la présidence de M. Claude Huriet, vice-président. - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Louis Souvet sur le projet de loi de finances pour 1994 (travail, emploi et formation professionnelle : travail - emploi).

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, soulignant le caractère transitoire de l'année 1993, a d'abord défini les nouvelles orientations de la politique du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : simplification des mesures et des procédures, ouverture de nouvelles perspectives de création et de préservation de l'emploi (notamment en s'engageant dans la voie d'une réforme des prélèvements obligatoires), amélioration du service public de l'emploi, avec la recherche d'organisations nouvelles comme la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et solidarité avec les jeunes et les demandeurs d'emploi.

Le rapporteur pour avis a ensuite énuméré les principales caractéristiques du budget : sa sincérité, puisqu'au contraire du budget précédent, toutes les mesures sont financées, la prise en compte des modifications de structure consécutives à l'adoption de la loi quinquennale et des changements de priorité. Il a enfin noté les économies réalisées par la suppression, au titre des nouvelles priorités, de dispositifs inadaptés ou caducs. 5,654 milliards de services votés sont ainsi remis en cause.

Puis, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a rappelé les principaux chiffres du budget, qui atteint 108,8 milliards de francs, et a plus particulièrement détaillé les crédits affectés au travail et à l'emploi : 35,59 milliards, auxquels il faut ajouter les 9 milliards inscrits au budget des charges communes destinés à la budgétisation des cotisations d'allocations familiales et la contribution de 10 milliards au financement de l'UNEDIC. Le rapporteur pour avis a rappelé que le surcoût lié à la loi quinquennale était évalué à 600 millions, également inscrits au budget des charges communes, et que certaines mesures, comme les exonérations de charges sociales pour l'embauche d'un premier, deuxième ou troisième salarié n'étaient pas compensées par le budget de l'Etat.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a alors dressé le bilan de la situation de l'emploi ; après avoir rappelé qu'avec 3.342.000 demandeurs d'emploi en septembre, le chômage avait progressé de 11,8 % en un an, il a énuméré quelques-unes des caractéristiques du marché du travail : importance du chômage des jeunes, progression du chômage des personnes qualifiées et notamment des cadres, poursuite des licenciements économiques ou encore augmentation du nombre des chômeurs de longue durée. Après avoir évoqué la situation de certaines régions françaises et de

quelques pays étrangers, il a fait remarquer que la France figurait parmi les pays dont la situation était la plus dégradée.

Puis le rapporteur pour avis a fait état des prévisions économiques du Gouvernement, fondées sur une hypothèse de croissance de 1,4 % ; il a cependant rappelé que la France créait, à croissance égale, beaucoup moins d'emplois que ses principaux partenaires, ce qui lui interdisait d'espérer inverser la courbe du chômage dans des délais rapprochés. Aussi d'autres solutions sont à rechercher, comme la "taxe à la valeur ajoutée (TVA) sociale", la réforme de la structure des prélèvements obligatoires, la construction d'une véritable Europe sociale et le renforcement de son potentiel économique.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite présenté le bilan des principales interventions du ministère.

Au titre des actions d'insertion, il a rappelé la sous-évaluation, en 1993, des crédits nécessaires au financement des contrats emploi-solidarité (CES) et les corrections apportées par le Gouvernement actuel. Pour 1994, 650.000 CES devraient pouvoir être financés dans le cadre d'un dispositif légèrement modifié, notamment par l'institution d'un ticket modérateur.

Puis, après avoir évoqué le développement des dispositifs d'insertion par l'économique, le rapporteur pour avis a présenté les principales actions relatives au développement des activités et des emplois : allègement du coût du travail et aide aux chômeurs créateurs d'entreprise. D'autres dispositifs, comme le fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi voient leurs crédits diminués au profit de nouvelles mesures.

Abordant la participation de l'Etat au coût social des restructurations, le rapporteur pour avis a mis en évidence l'effort consenti par le Gouvernement pour faciliter les reconversions et prévenir les licenciements au titre d'une plus grande flexibilité interne des entreprises. Sont ainsi privilégiées l'allocation temporaire dégressive, les conventions de conversion, la dotation de restructuration et les préretraites progressives. En revanche, les préretraites pleines (Allocations spéciales du Fonds national de l'emploi, (AS-FNE) sont rendues plus dissuasives et leur dotation revue en baisse. Sont encore encouragés le chômage partiel et le temps partiel indemnisé de longue durée.

Puis M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a présenté la dotation de l'ANPE (en hausse, à 4.880,47 millions) permettant à celle-ci de créer 100 nouveaux emplois.

Le rapporteur pour avis a précisé le montant des crédits consacrés aux relations du travail, certains étant revus en baisse, en raison de leur sous-consommation. Ainsi en est-il de la dotation réservée au conseiller du salarié.

En conclusion, après avoir souligné la difficulté de trouver des solutions au problème du chômage, et la nécessité, dès lors, de faire un effort de réflexion et d'imagination, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a demandé à la commission d'émettre un

avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail et à l'emploi.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Guy Robert a souligné combien il était difficile de trouver des solutions aux graves difficultés actuelles et s'est déclaré partisan, avec le rapporteur pour avis, d'une TVA sociale qui faciliterait les exportations. Il a également rappelé que le partage du travail ne se concevait qu'avec un partage des revenus. Considérant qu'un changement de mentalité était nécessaire pour s'engager dans cette voie, il s'est déclaré sceptique quant aux chances de mettre en oeuvre rapidement une telle réforme.

En réponse, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a réaffirmé qu'il serait long et difficile de trouver des solutions au problème de l'emploi et que s'il avait marqué son opposition au principe d'une diminution du temps de travail dans les conditions proposées, c'était par simple réalisme et pour contrebalancer certains arguments qu'il jugeait spécieux. En revanche, il a confirmé son intérêt pour l'institution d'une TVA sociale.

M. Pierre Louvot a approuvé les analyses présentées dans le rapport pour avis, ainsi que le budget qui témoigne, selon lui, d'une politique convenable dans une période très difficile. Considérant que le problème de l'emploi se poserait encore longtemps, il a souhaité que l'on abaisse le coût du travail et que l'on évite, en aidant les personnes à s'orienter parmi les dispositifs disponibles, que ne se creusent davantage les inégalités.

M. Jean-Paul Hammann, après avoir approuvé le réalisme de l'avis, s'est inquiété du chômage des jeunes et des cadres. Il a également illustré, en citant son département, le Bas-Rhin, le risque d'une croissance sans emploi, appelant de ses voeux, à défaut d'un véritable développement local, le renforcement de la vie associative. Il s'est également inquiété d'une possible dérive des CES.

En réponse, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a reconnu que l'emploi serait affecté pendant longtemps et que son renouveau viendrait peut-être des petites et moyennes entreprises (PME). Il a expliqué la faiblesse des créations d'emplois au regard de la croissance par les retards des entreprises en matière de productivité. Puis, citant l'exemple de la Suède, il a dénoncé la tentation d'un recours massif aux collectivités locales pour résorber le chômage. Selon lui, les activités du tourisme pourraient permettre la création d'emplois.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a rappelé son opposition à la loi quinquennale, qui justifie son refus du projet de loi de finances. Elle a souhaité savoir quelles solutions préconisait le rapporteur pour avis comme alternative à la réduction du temps de travail à laquelle il s'était déclaré opposé. Elle a également interrogé celui-ci sur les raisons de la diminution des crédits affectés aux conseillers du salarié.

En réponse, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a justifié la diminution des crédits consacrés aux conseillers du salarié par un ajustement au niveau de la dépense constatée. Il a

rappelé que lesdits conseillers n'intervenaient qu'après, éventuellement, le délégué syndical pour conseiller un salarié licencié. Le rapporteur pour avis a rappelé qu'il souhaitait disposer des résultats de l'expérimentation sur la réduction du temps de travail afin de savoir quelle organisation du travail était susceptible de créer des emplois et dans quel secteur. Cela lui paraît un préalable à toute formulation de propositions.

M. Jean Madelain l'ayant interrogé sur le financement des CAT par le budget du travail, le rapporteur pour avis a répondu que ceux-ci relevaient à la fois des ministères des affaires sociales et du travail, ce dernier intervenant au titre de la garantie de ressources.

Enfin M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a apporté à M. Claude Huriet, président, les informations que celui-ci souhaitait sur l'application d'un ticket modérateur à la participation de l'Etat aux CES et sur la diminution des crédits consacrés au fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE), ce dispositif s'étant révélé difficilement maîtrisable ; en outre, le fonds partenarial devrait répondre pour partie aux objectifs initiaux du FRILE.

La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail et à l'emploi dans le projet de loi de finances pour 1994.

Puis la commission a examiné le rapport pour avis de M. Jean Madelain sur le projet de loi de finances pour 1994 (travail, emploi et formation professionnelle : formation professionnelle).

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a tout d'abord observé que, comme depuis trois ans, la formation professionnelle était privilégiée dans le budget global du ministère avec 44,2 milliards au titre des dépenses ordinaires. Il a également précisé que ce chiffre ne représentait qu'une partie des sommes consacrées à la formation professionnelle puisque, en 1991 par exemple, celles-ci représentaient 111 milliards, soit 1,7 % du produit intérieur brut (PIB).

Après avoir fait remarquer que l'initiative des mesures nouvelles en matière de formation professionnelle était passée des partenaires sociaux au législateur, le rapporteur pour avis a résumé les principales dispositions de la loi quinquennale, qui orienteront la formation professionnelle dans les années à venir. Ainsi, la formation qualificative des jeunes puis la formation d'insertion seront transférées à la région, immédiatement pour la première, dans un délai de cinq ans, ou plus tôt par convention, pour la seconde. Ces actions représentent plus de 5 milliards de francs qui seront transférés dans le cadre de la dotation de décentralisation. Le rapporteur pour avis a souhaité que ne s'instaurent pas d'inégalités trop grandes entre régions. Il a également rappelé les conditions d'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et les mesures en faveur de la déconcentration des moyens de l'Etat nécessaires à l'accompagnement de la décentralisation.

Puis il a exposé les nouvelles mesures participant à la lutte pour l'amélioration de l'emploi et de l'insertion : le capital temps formation, les contrats d'insertion professionnelle qui remplacent les contrats d'orientation et d'adaptation, la création des classes d'insertion préprofessionnelle en alternance et des sections d'apprentissage dans les établissements d'enseignement, la suppression de la procédure d'agrément des entreprises dans le cadre de l'apprentissage et son remplacement par une procédure déclarative.

Enfin, il a rappelé les principales mesures en faveur de la simplification et du coût de la formation professionnelle : réduction du nombre d'organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle continue, contrôle des organismes de formation et création du guichet unique pour les jeunes. En outre, des concertations sont prévues dans la perspective de l'élaboration d'un projet de loi sur les formations en alternance et d'une amélioration des procédures de financement de la formation professionnelle continue.

Abordant le bilan global de la formation professionnelle, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a précisé que 7,8 millions de personnes actives avaient participé à des actions de formation professionnelle en 1992, pour une dépense totale de 113 milliards de francs dont 53 milliards à la charge de l'Etat, 6,7 milliards à celle des régions, 44 milliards des entreprises et 6 milliards de l'UNEDIC. Les interventions de l'Etat ont concerné 700.000 personnes.

Précisant que 1994 serait une année de transition, le rapporteur pour avis a indiqué que le budget traduisait fidèlement les orientations de la loi quinquennale, la rationalisation et la simplification des dispositifs et le début de mise en oeuvre des réformes de structure en matière de formation.

Se cantonnant d'abord aux actions relevant exclusivement de l'Etat, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a cité les principaux chiffres au titre de 1992 et les prévisions gouvernementales pour 1994 : ainsi le nombre de places ouvertes dans le cadre du crédit formation individualisé pour les jeunes passerait de 100.000 personnes en 1993 à 130.000 en 1994, mais le programme de préparation active aux qualifications et à l'emploi (PAQUE) est supprimé ; les missions locales recevront la même dotation que l'année précédente. Au total, 5,77 milliards sont directement mobilisés en faveur des jeunes auxquels il faut ajouter les exonérations de charges sociales et le "manque à gagner" des crédits d'impôt formation et apprentissage.

Les mesures d'aide à la réinsertion des demandeurs d'emploi de longue durée, dont les contrats de retour à l'emploi, resteront en 1994 au niveau de 1993.

Au titre des aides de l'Etat aux actions de formation conduites par d'autres instances, le rapporteur pour avis a cité la participation à l'apprentissage (en augmentation de 4,3 %) avec 3,19 milliards, incluant la prise en charge de 150.000 nouveaux contrats ; il a

cependant regretté que ce mode de formation ne rencontre pas le succès attendu. La dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle s'élève à 2,99 milliards. Enfin, le programme national de formation professionnelle voit ses crédits diminuer de 10,8 % avec 1,14 milliard, pour consolider la gestion 1993 ; ainsi, la participation de l'Etat au congé individuel de formation baisse de 18,6 % ; en revanche, celle concourant au financement de l'allocation de formation reclassement augmente de 30,4 % (2,8 milliards).

Enfin, les crédits consacrés à l'AFPA diminuent de 0,9 % à 3,9 milliards, pour tenir compte de l'annulation de crédits de 1993.

Le rapporteur pour avis a alors conclu ce bilan en montrant que l'effort budgétaire portait prioritairement cette année sur la formation et l'insertion des jeunes de 16 à 26 ans, soulignant que le transfert des ressources vers les régions se ferait ainsi dans de bonnes conditions.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a ensuite dressé un rapide bilan des actions des régions et des entreprises en faveur de la formation professionnelle, notant pour les premières un léger désengagement de la formation professionnelle au profit de la formation initiale, en raison sans doute de l'effort consenti en faveur des lycées, et formulant pour les secondes, qui consacrent 42,21 milliards à ces actions, les mêmes remarques que les années précédentes quant aux inégalités d'accès aux dispositifs suivant la qualification de la personne et la taille de l'entreprise (3,69 millions de salariés ont été concernés). Enfin, le rapporteur pour avis a réitéré son souhait de voir mener à terme la réforme annoncée des modalités de financement et de contrôle de la formation professionnelle.

Puis M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, soulignant le bon niveau des crédits et approuvant les orientations retenues par le Gouvernement, a demandé à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle.

Au cours du débat, M. Alain Vasselle a interrogé le rapporteur pour avis sur la place du département, concerné lorsque les formations à la charge de l'Etat ou de la région sont dispensées dans les collèges, dans le dispositif de formation. En réponse, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a précisé les conditions d'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes, qui prévoient une consultation du département.

M. Jean-Paul Hamman ayant souhaité une réduction du nombre des organismes de formation pour éviter certains abus, le rapporteur pour avis en accord avec cette analyse, a déploré le nombre insuffisant de contrôleurs mais a précisé que la loi quinquennale renforçait le dispositif de contrôle et prévoyait des sanctions pénales.

M. Jean Chérioux, observant que les dispositifs de formation avaient pu servir à cacher le nombre véritable de chômeurs, s'est félicité du pragmatisme du Gouvernement et de la

qualité du budget qui traduisait des orientations méritant d'être approuvées.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a illustré ce propos en revenant sur la suppression du programme PAQUE, dispositif créé pour permettre aux jeunes sans aucune formation de reprendre un parcours qualifiant, mais beaucoup trop onéreux au regard des résultats.

M. Jean Chérioux s'est ensuite interrogé sur les raisons de la discrétion du compagnonnage qui mériterait pourtant d'être développé et aidé.

Bien que ne disposant pas de chiffres, le rapporteur pour avis a observé que cette formation à caractère élitiste reposait sur le volontariat et supposait une certaine ascèse de la part du compagnon ; il a également précisé que cette institution ne concernait que quelques professions.

A M. Jacques Machet qui soulignait la nécessité de mieux faire connaître la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, le rapporteur pour avis, rappelant l'avancée que constituait le guichet unique pour les jeunes, a reconnu qu'il y avait un véritable problème de communication que résoudraient difficilement les consultations par téléphones des directions départementales et d'info-emploi.

Puis la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 1994.

AVANT-PROPOS

Depuis 1985, les crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sont présentés et analysés dans un fascicule budgétaire unique. Le regroupement se justifie par l'unité de la politique de l'emploi indissociable d'une politique de formation professionnelle.

Pour la même raison, l'avis budgétaire de votre commission des Affaires sociales porte à la fois sur la présentation des actions et l'analyse des crédits de l'emploi et de la formation professionnelle.

Toutefois, cet avis est présenté par deux rapporteurs :

- **M. Louis Souvet**, pour l'emploi et les relations du travail ;

- **M. Jean Madelain**, pour la formation professionnelle.

Mesdames, Messieurs,

Cette année, comme les années précédentes, le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle figure parmi les priorités gouvernementales ; il progresse en effet de 6,4 % quand les dépenses de l'Etat ne progressent que de 1,2 % par rapport au budget rectifié de l'an dernier. Après le vote de la loi quinquennale, qui redéfinit la politique du Gouvernement en matière d'emploi et de formation professionnelle, il convient d'examiner les crédits dont disposera le ministère chargé de ces secteurs pour la mener à bien. Mais, c'est tout autant un bilan de la politique de l'emploi et du travail pour l'année passée qu'une présentation prospective de cette même politique pour l'année à venir qu'il convient de présenter. Car nous sommes dans une phase de transition où l'on continue de gérer une situation laissée par d'autres, avec leurs moyens, et où l'on tente de mettre en place une nouvelle politique. Mais mettre en place sa propre politique, ce n'est pas nécessairement rejeter les moyens de la politique précédente. D'ailleurs, les instruments à notre disposition, votre commission a pu le vérifier au cours de sa mission en Suède, sont limités en nombre et presque tous ont déjà été essayés. Il convient donc d'effectuer des choix entre ce que l'on souhaite conserver et ce que l'on souhaite abandonner. C'est ce qui a été engagé depuis le printemps dernier, d'abord avec le collectif budgétaire, puis la loi du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage, enfin la loi quinquennale définitivement adoptée le 19 novembre 1993.

Les principales orientations de la politique du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

La première orientation de cette nouvelle politique, qui se retrouve dans le budget du travail, est la simplification des mesures et des procédures : elle se traduit par l'abandon de certains dispositifs au profit d'un nombre plus restreint de mesures nouvelles.

La seconde orientation, sans doute plus importante, est l'ouverture de nouvelles perspectives de création et de préservation de l'emploi ; il s'agit naturellement de l'allègement des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires avec la perspective d'atteindre 1,6 SMIC en 1998 et de l'aide à la création d'entreprise et donc d'emplois que constitue l'exonération immédiate des salaires égaux ou inférieurs à 1,6 SMIC pour les entreprises nouvelles. Avec ce dispositif, le Gouvernement s'engage dans un processus de réforme de la structure des prélèvements obligatoires, encore timide, il est vrai, mais qui devrait aller en s'amplifiant, afin d'alléger les coûts salariaux pour reporter une partie du financement des régimes de protection sociale sur la circulation des richesses. L'idée d'une TVA sociale avancée avec d'autres, au cours du débat sur la loi quinquennale, par votre rapporteur a, de nouveau, été évoquée à l'Assemblée nationale et le Premier ministre, au cours du séminaire gouvernemental le 21 novembre, a, de nouveau, repris l'idée d'une réforme des prélèvements obligatoires.

La troisième orientation, sans doute plus diffuse que les autres, concerne les nécessaires réformes à apporter au service public de l'emploi : cette orientation apparaît, dans la loi quinquennale, sous la forme de rapports prospectifs demandés au Gouvernement plutôt que sous la forme de mesures précises. L'éventuel rapprochement ANPE-UNEDIC, la réforme de l'administration de l'emploi et de la formation professionnelle à l'échelon régional sont autant de réflexions pour tenter d'adapter les structures actuelles, débordées à l'évidence par l'ampleur des problèmes qu'elles ont à résoudre, aux besoins nouveaux. D'ailleurs, le protocole d'accord du 23 juillet 1993 par lequel l'Etat s'est engagé à verser 10 milliards chaque année pendant dix ans à l'UNEDIC montre bien la voie vers laquelle le débat s'oriente. Etat, partenaires sociaux et entreprises, collectivités territoriales doivent ensemble rechercher de nouvelles solutions et la loi quinquennale avec son exigence d'évaluation générale et ses nombreux rapports prospectifs pose une série de rendez-vous, un calendrier qui permettra de progresser, étape par étape.

La dernière orientation, transversale car elle concerne l'ensemble du budget, est la solidarité : solidarité vis-à-vis des chômeurs, avec l'aide de l'Etat à l'UNEDIC, solidarité avec les jeunes, au travers des nombreuses mesures prévues pour eux, solidarité avec les demandeurs d'emploi et les salariés menacés de le devenir. La solidarité constitue un minimum après tant d'erreurs de gestion passées, après aussi tant de difficultés et de revers pour les entreprises et l'économie en général.

Caractéristiques du projet de budget pour 1994

Les grandes orientations qui viennent d'être définies déterminent les caractéristiques du budget qui nous est présenté : c'est d'abord un budget plus sincère que celui de 1993, car cette année, au contraire de l'année dernière, toutes les mesures sont financées. Ainsi en est-il des 650 000 CES prévus ou encore de l'absence de reports de crédits que votre commission a tant critiqués et qui ne relevaient pas seulement de l'étalement des mesures sur deux exercices budgétaires ; il n'y a pas non plus de mesures gagées sur d'hypothétiques privatisations, puisque leur financement est assuré par l'emprunt, puis par les privatisations qui ne sont désormais plus hypothétiques. Pour assainir cette situation, le gouvernement de M. Balladur avait dû recourir à une loi de finances rectificative adoptée en juin dernier.

Autres caractéristiques, conséquences des grandes orientations qui viennent d'être définies, la prise en compte de plusieurs modifications de structures et la traduction des changements de priorités. Au titre des premières, il faut citer la suppression des services communs aux ministères du travail et des affaires sociales, l'unification des services de l'inspection du travail, des transports et de l'agriculture, le transfert d'emplois du ministère de l'intérieur vers celui du travail et le transfert vers le ministère des affaires sociales des services des droits des femmes. L'augmentation correspondante des crédits du ministère est de 564,4 millions.

Au titre des changements de priorité, il faut essentiellement citer les 9 milliards inscrits au budget des charges communes pour la budgétisation des cotisations d'allocations familiales et les 5,8 milliards restant sur les 10 milliards, de mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi.

Enfin, dernière grande caractéristique, la réalisation d'économies directement en rapport avec la suppression de certaines mesures comme la subvention à l'association pour la gestion de la structure financière (1 milliard), de dispositif comme les contrats locaux d'orientation, ou d'organisme comme la mission "nouvelle qualification", enfin la modification des conditions et modalités de mise en oeuvre de mesures déjà anciennes comme la limitation à six mois de la durée des CES et l'instauration d'une participation plus importante des employeurs à leur financement en raison de l'institution d'un ticket modérateur, ou encore le relèvement d'un an de l'âge d'entrée en pré-retraite. Au total, ce sont 5,654 milliards de services votés qui sont remis en cause et qui traduisent dans les chiffres les inflexions apportées à la politique de l'emploi.

Les crédits

Le budget total pour la politique de l'emploi et de la formation professionnelle s'élève, avec les crédits des charges communes (20,4 milliards) à 108,8 milliards de francs, ce qui représente une augmentation de 13,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de 4,5 % à la suite des abondements opérés par le collectif budgétaire de juin. Les moyens des services se montent à 7,79 milliards et les interventions à 74,36 milliards. A cela s'ajoutent 435,35 millions de dépenses en capital (titre V et VI), soit un total de 82,59 milliards pour les seuls crédits du ministère.

Pour le travail et l'emploi, les crédits, hors charges communes, s'élèvent à 35,59 milliards, en légère progression par rapport à l'année dernière. S'y ajoutent les 9 milliards pour la budgétisation totale ou partielle des cotisations d'allocations familiales pour les salaires inférieurs ou égaux à 1,2 SMIC et la contribution de 10 milliards au financement de l'UNEDIC.

Quant aux interventions en matière de formation professionnelle, elles s'élèvent à 44,2 milliards de francs, en nette augmentation par rapport à 1993 (36 milliards). Les crédits sont par priorité destinés aux dispositifs de formation en alternance à destination des jeunes.

Le surcoût lié à la loi quinquennale a été évaluée à 600 millions pour 1994 (hors budgétisation des cotisations d'allocations familiales, prise en compte dans le collectif), sachant que certaines de ces mesures comme l'exonération des premier, deuxième et troisième salariés ne sont pas financées (*voir tableau n° 1*). Ces 600 millions sont inscrits dans le projet de loi de finances au titre des charges communes ; en revanche n'y figurent pas les ajouts du Sénat, concernant l'aide à la création d'entreprise ou l'expérimentation des 32 heures. Les 20,4 milliards du budget des charges communes (chap. 44-75) se décomposent en effet en 9 milliards pour les allocations familiales, 10 milliards pour l'UNEDIC et 1,4 milliard pour la loi quinquennale (600 millions) et pour le reliquat des "exo-jeunes" (800 millions).

Tableau n° 1

LOI QUINQUENNALE - INCIDENCES BUDGETAIRES

Art. (numérotation du P.J.L.)	INTITULE	Budget 1994	Mesures nouvelles 1994	Total 1994	Budget 1998	Total dotations
1	Poursuite de l'allègement des charges sociales d'Allocations familiales	9 000		9 000	31 000	102 000
5	Simplification des aides aux chômeurs créateurs d'entreprise	1 710	335	2 045	2 000	10 000
10	Stage d'insertion et de formation à l'emploi	5 935		5 935	6 000	30 000
11	Contrat de retour à l'emploi (exo pour 140 000 CRE)	2 940	- 175	2 765	3 000	14 467
12	Contrat Emploi-solidarité	5 715		5 715	5 700	28 575
13	Embauche à l'issue d'un contrat emploi-solidarité	422	- 40	382	1 200	4 200
14	"Parrainage"		180	180	180	900
15	Fonds partenarial	1 500		1 500	1 500	7 500
25	Capital temps formation		35	35	50	200
28	Aide au passage à temps partiel	10	40	50	70	330
30	Temps réduit indemnisé de longue durée	1 350	220	1 570	1 500	7 500
31	Décentralisation concertée et progressive de la formation professionnelle continue des jeunes	5 266		5 266	6 000	28 000
42	Filières de formation	6 073		6 073	6 000	30 000
51	Evaluation de la loi quinquennale de lutte pour l'emploi		5	5	10	40
	TOTAL	39 921	400	40 521	64 210	283 712

en millions de francs

Il apparaît donc que le Gouvernement s'est donné les moyens de lutter contre la détérioration de l'emploi et qu'il l'a fait sans artifice aucun, chaque mesure étant effectivement financée. Toutefois, à l'évidence cela ne suffira pas à réduire sensiblement les difficultés de l'emploi. Du moins, la solidarité nationale s'exprimera et des réformes d'importance sont d'ores et déjà engagées qui devraient déboucher sur une efficacité accrue.

Avant d'aborder plus en détail le bilan de 1992 et les perspectives pour 1994, il convient comme chaque année de dresser un rapide bilan de la situation de l'emploi et des grandes tendances de son évolution.

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION DE L'EMPLOI

Avec 3.342.000 demandeurs d'emplois de catégorie 1 en septembre en données corrigées des variations saisonnières, le chômage a augmenté de 11,8 % sur un an. Au sens du Bureau international du travail (BIT), la progression est même de 13,7 % pour un nombre de chômeurs de 2.991.000 (voir tableau n° 2). Quelques autres chiffres significatifs peuvent être cités : une augmentation de 13,8 % des inscriptions à l'ANPE d'hommes de moins de 25 ans (mais seulement 3,9 % pour les femmes de moins de 25 ans), une augmentation de 24,8 %, avec 201.841 inscrits, des agents de maîtrise et des techniciens au chômage (+ 23,2 % l'année dernière à même époque) et de 17,3 % (+ 25,9 % l'année dernière), avec 195.432 inscrits, des cadres demandeurs d'emploi. Les augmentations de demandeurs d'emploi parmi les employés qualifiés et les ouvriers qualifiés sont respectivement de 8,6 % et de 20 %.

Tableau n° 2
DEMANDES D'EMPLOI PAR SEXE ET AGE

Unité : Milliers

ÉVOLUTION RÉCENTE DES DEMANDES D'EMPLOI	N° de ligne	SEPT. 1992	AOÛT 1993	SEPT. 1993	Variation sur un mois	Variation sur un an
DONNÉES C.V.S. :						
Demandes d'emploi en fin de mois (catégorie 1).....	1	2916,8	3215,8	3242,2	+ 0,8	+ 11,2
Demandes d'emploi en fin de mois selon le sexe et l'âge (cat.1)						
. Hommes de moins de 25 ans.....	2	301,0	349,6	345,6	- 1,1	+ 14,8
. Femmes de moins de 25 ans.....	3	366,4	375,8	380,6	+ 1,3	+ 3,9
. Hommes de 25 à 49 ans.....	4	898,8	1061,8	1081,7	+ 1,9	+ 20,3
. Femmes de 25 à 49 ans.....	5	966,3	1044,6	1052,7	+ 0,8	+ 8,9
. Hommes de 50 ans et plus.....	6	221,5	226,9	226,3	- 0,3	+ 2,2
. Femmes de 50 ans et plus.....	7	162,8	156,9	155,3	- 1,0	- 4,6
DONNÉES BRUTES :						
Demandes d'emploi en fin de mois (catégorie 1).....	8	2968,7	3200,4	3300,1	+ 3,1	+ 11,2
Dont : Demandeurs d'emploi en activité réduite.....	9	301,8	342,3	382,0	+ 11,6	+ 26,6
Plus de 78 heures dans le mois.....	10	151,8	206,8	199,8	- 3,4	+ 31,6
Demandes d'emploi en fin de mois selon le sexe et l'âge (cat.1)						
. Hommes de moins de 25 ans.....	11	328,0	337,9	377,3	+ 11,7	+ 15,0
. Femmes de moins de 25 ans.....	12	420,2	392,0	435,7	+ 11,1	+ 3,7
. Hommes de 25 à 49 ans.....	13	874,8	1039,9	1056,2	+ 1,6	+ 20,7
. Femmes de 25 à 49 ans.....	14	969,3	1053,2	1056,7	+ 0,3	+ 9,0
. Hommes de 50 ans et plus.....	15	216,6	222,7	221,4	- 0,6	+ 2,2
. Femmes de 50 ans et plus.....	16	159,9	154,7	152,8	- 1,2	- 4,4
Demandes d'emploi de catégorie 2.....	17	239,1	278,5	286,7	+ 2,9	+ 19,9
Demandes d'emploi de catégorie 3.....	18	96,9	109,0	111,3	+ 2,1	+ 14,9
Demandeurs d'emploi indemnisés.....	19	2244,6	2462,0	...	+ 2,9	+ 11,0
Dont : Régime d'assurance.....	20	1848,1	2061,7	...	+ 2,9	+ 14,0
Régime de solidarité.....	21	396,5	400,3	...	+ 2,9	- 2,2

Lignes 1 à 18 : Demandes d'emploi de catégorie 1 à 3 déposées à l'Agence Nationale Pour l'Emploi : à durée indéterminée à temps plein (catégorie 1), à durée indéterminée à temps partiel (catégorie 2), à durée déterminée (catégorie 3).

Lignes 19 à 21 : Cette série résulte de l'exploitation a posteriori du Fichier National des Allocataires de l'UNEDIC qui fournit le nombre de personnes ayant perçu une aide au titre du dernier jour d'un mois donné. Les valeurs les plus récentes sont des estimations.

Le chômage des jeunes dépasse les 20 %. Par comparaison, en Espagne, le taux de chômage des jeunes dépassait 36 % en août 1993, tandis qu'en Italie et en Irlande, il était supérieur à 25 % et qu'en Grèce, en 1992, il était légèrement inférieur à 25 % et légèrement inférieur à 20 % au Royaume-Uni et en Belgique. Seuls le Luxembourg et l'Allemagne avaient un taux de chômage des jeunes inférieur à 10 % (respectivement 5,7 % et 4,9 % en août 1993).

Les licenciements économiques progressent de 10,3 % en septembre et de 9,4 % sur un an et les fins de contrat à durée déterminée de 69,9 % sur un mois, mais reste stable sur un an. Quant au nombre des chômeurs de longue durée, il augmente de 2 % sur un mois et de 14,5 % sur un an. En données brutes, il est de 1.036.474 en septembre 1993 contre 904.954 en septembre 1992.

Par ailleurs, les offres d'emplois enregistrées à l'ANPE ont chuté de 11,7 % en un an, bien qu'ayant augmenté de 3,5 % en septembre.

Parmi les régions les plus touchées, on retrouve, comme l'année dernière, l'Alsace (+ 22,3 %), l'Ile-de-France (+ 15,3 %), la Picardie (+ 15,1 %), Champagne-Ardenne (+ 14,7 %). Bien d'autres ont des progressions à deux chiffres (voir tableau n° 3).

Les chiffres pour quelques pays étrangers, toujours pour le mois de septembre, sont les suivants : 5,9 % pour l'Allemagne de l'Ouest, 10,3 % pour la Grande-Bretagne, 11,2 % pour l'Italie, 6,6 % pour les Etats-Unis et 21,4 % pour l'Espagne. La France est donc parmi les pays les plus touchés.

Plus généralement on observe une diminution de 2,4 % de l'emploi salarié dans le secteur marchand non agricole (330.000 emplois perdus) avec en juin dernier 14.451.700 salariés en données CVS.

Le secteur privé et concurrentiel a supprimé 321.200 emplois de salariés en un an -entre la fin septembre 1992 et la fin septembre 1993- selon les premiers résultats de la dernière enquête trimestrielle du ministère du travail ce qui représente 183.300 postes détruits depuis le début de l'année. Les emplois industriels supprimés s'élèvent à 197.000 en un an et à 142.300 depuis le début de l'année. Dans le BTP, l'érosion des effectifs porte sur respectivement 65.400 et 43.700 postes. Quant au tertiaire marchand, il a perdu en douze mois 58.800 emplois, mais créé, sur les neuf premiers mois de 1993, 27.000 emplois nouveaux.

Tableau n° 3

MARCHÉ DU TRAVAIL : DONNÉES RÉGIONALES

Unité : Nombre

DEMANDES ET OFFRES D'EMPLOI SELON LA RÉGION Données brutes	N° de ligne	OFFRES D'EMPLOI EN FIN DE MOIS *			DEMANDES D'EMPLOI EN FIN DE MOIS		
		SEPT. 1992	SEPT. 1993	Écart en %	SEPT. 1992	SEPT. 1993	Écart en %
		Ile-de-France.....	8	14 662	15 355	+4,7	545 838
Champagne-Ardenne.....	9	841	637	-24,3	68 004	77 993	+14,7
Picardie.....	10	1 724	894	-48,1	93 184	107 215	+15,1
Haute Normandie.....	11	1 208	886	-26,7	106 497	118 346	+11,1
Centre.....	12	2 468	1 505	-39,0	115 645	131 612	+13,8
Basse Normandie.....	13	1 126	664	-41,0	59 563	75 317	+8,3
Bourgogne.....	14	1 599	798	-50,1	77 318	85 960	+11,2
Nord - Pas-de-Calais.....	15	2 758	1 674	-39,3	231 906	261 223	+12,6
Lorraine.....	16	3 153	1 475	-53,2	99 440	110 950	+11,6
Alsace.....	17	3 775	1 743	-53,8	51 187	62 625	+22,3
Franche-Comté.....	18	1 398	892	-36,2	45 946	50 560	+10,0
Pays de la Loire.....	19	1 911	1 168	-38,9	171 857	188 124	+9,5
Bretagne.....	20	2 212	1 466	-33,7	136 950	143 033	+4,4
Poitou - Charentes.....	21	1 282	843	-34,2	88 012	92 112	+4,7
Aquitaine.....	22	2 910	1 404	-51,8	156 784	169 040	+7,8
Midi-Pyrénées.....	23	2 398	1 261	-47,4	120 296	129 969	+8,0
Limousin.....	24	714	443	-38,0	30 488	32 104	+5,3
Rhône-Alpes.....	25	7 870	2 426	-69,2	278 941	315 760	+13,2
Auvergne.....	26	1 513	672	-55,6	62 760	65 397	+4,2
Languedoc - Roussillon.....	27	2 505	1 184	-52,7	141 889	149 679	+5,5
Provence - Alpes - Côte d'Azur.....	28	5 756	4 311	-25,1	265 280	291 528	+9,9
Corse.....	29	278	187	-32,7	10 958	12 110	+10,5
Ensemble de la France.....	30	64 061	41 888	-34,6	2 968 743	3 300 115	+11,2

(p) = Nombre provisoire	r = Nombre rectifié	/ = Chiffre non significatif
(e) = Nombre estimé	... = Résultat non disponible	- = Résultat nul

* Les offres de longue durée font actuellement l'objet d'inventaires exceptionnels qui se traduisent par une baisse non significative des séries de stocks.

D'après l'UNEDIC, sur l'ensemble de l'année, le nombre des demandeurs d'emploi se sera accru de 384.000, ce qui portera leur nombre à 3.375.000 ; les 12 % de chômeurs seront donc franchis avant la fin de l'année ; cette hypothèse est également avancée par l'INSEE.

L'augmentation des inscriptions, toujours selon les experts de l'UNEDIC, se poursuivra au cours de l'année 1994, et s'établira à 240.000, ce qui correspondrait à 191.000 emplois perdus ; dans ces conditions, le nombre des demandeurs d'emploi dépassera les

3,6 millions à la fin de décembre 1994, ce qui représente plus de 13 % de la population active. Ces prévisions sont confirmées par plusieurs organismes, notamment REXECODE (Centre de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises) et le centre d'observation économique de la chambre de commerce et d'industrie de Paris.

En 1994, le Gouvernement attend une croissance du PIB de 1,4 % et compte sur une reprise au cours des premiers mois, le creux de la vague ayant été dépassé. L'UNEDIC cependant a fondé ses prévisions d'équilibre technique sur une croissance de 0,7 %. L'INSEE, pour sa part, a annoncé une augmentation de 0,3 % du PIB au deuxième trimestre 1993, après un recul de 0,8 % au premier. Mais la production industrielle a baissé de 0,3 % en septembre. Ces quelques données ne permettent pas d'espérer un retour rapide à une croissance conséquente.

En outre, cette croissance retrouvée, si elle se confirme, n'aura guère d'effet sur l'emploi ; il convient de rappeler quelques chiffres régulièrement cités dans les rapports de la commission : quand, aux Etats-Unis, la croissance du PIB est de 2,3 %, l'emploi augmente de 1,7 ; en Allemagne une croissance de 2,1 % entraîne une augmentation de l'emploi de 0,5 %. En France, en revanche, à une croissance du PIB de 2,4 %, correspond une croissance de l'emploi de 0,3 %. Il en ressort que la reprise de l'activité économique ne créera que peu d'emplois et qu'à l'évidence d'autres solutions doivent être trouvées : le partage du travail en est peut-être une, le développement des PME et celui des services en sont d'autres. Mais sans doute faudrait-il que le travail soit moins cher pour solvabiliser la demande ? C'est pourquoi une réforme de la structure des prélèvements obligatoires, la relance de la consommation, la nécessaire construction d'une véritable Europe sociale et le renforcement concerté de son potentiel économique restent d'actualité. Le Gouvernement s'est engagé dans la bonne direction et votre commission souhaite qu'il aille beaucoup plus loin dans cette voie.

Incidences sur l'UNEDIC

La situation de l'emploi a évidemment de graves répercussions sur l'équilibre du régime d'assurance chômage. En raison de l'afflux de personnes licenciées et malgré les effets des protocoles de 1992 et 1993, le taux de couverture du régime (rapport des chômeurs indemnisés à l'ensemble du potentiel indemnisable) continue de progresser : il atteindrait 56 % en 1993 contre 54 % en 1992. Il serait 57 % en 1994. En outre, les entrées dans les différents dispositifs d'emploi en très forte progression en 1993 ont été

maintenues à haut niveau en 1994 : 53.000 préretraites AS-FNE, 160.000 conventions de conversion, 500.000 contrats emploi solidarité. Enfin, conformément à l'accord du 6 janvier 1993, le cofinancement par le régime d'assurance chômage de l'AS-FNE reprendra dès janvier 1994 et devrait aboutir à une participation d'environ 1,7 milliard de francs en 1994.

La gravité de la situation financière du régime d'assurance chômage a conduit à rechercher les conditions de retour à une situation financière positive du régime dans les dix ans. Les protocoles d'accord des 22 et 23 juillet 1993 ont ainsi instauré des mesures dont les suivantes ont un effet immédiat :

- le taux de contribution au régime d'assurance chômage a été porté à 6,60 % au 1er août 1993 : la surcontribution est portée de 0,5 % à 0,55 % ;

- une carence d'indemnisation spécifique basée sur les indemnités supralégales de rupture a été instaurée ;

- le différé d'indemnisation est porté de 7 à 8 jours ;

- il a été prévu de réduire les durées d'indemnisation de l'allocation unique dégressive à taux plein dans certaines ouvertures de droits ;

- la revalorisation des indemnités d'assurance chômage au 1er juillet 1993 a été annulée ;

- enfin, une convention financière avec l'Etat, aboutissant au versement d'une subvention globale de 10 milliards de francs par an (valeur 1993) sur trois ans (le protocole de juillet prévoit 10 ans).

L'ensemble de ces mesures doivent avoir un effet positif d'environ 30 milliards de francs l'an (valeur 1993) en période de croisière.

En conséquence, les comptes du régime d'assurance chômage devraient s'établir comme il est indiqué dans le *tableau n° 4*.

Ces prévisions d'équilibre technique présentent un déficit du compte d'exploitation du régime d'assurance chômage de 10.438 millions de francs en 1993, aboutissant à une situation financière de - 34.526 millions de francs au 31 décembre 1993.

Tableau n° 4

Situation du régime d'assurance chômage en millions de francs

	1992	1993	1994
Recettes du régime d'assurance chômage	96.257	116.083	138.038
Dépenses du régime d'assurance chômage	111.411	126.521	136.330
Résultats du régime d'assurance chômage	- 15.154	- 10.438	+ 1.708
Solde du régime d'assurance chômage cumulé en fin de période	- 24.087	- 34.526	- 32.818
Solde cumulé tous régimes en fin de période	- 15.323	- 16.673	- 14.039

Hors protocoles des 22 et 23 juillet, la situation financière aurait été de - 42.406 millions de francs au 31 décembre 1993. En effet, ces protocoles auront un impact de 7.880 millions de francs en 1993 car la subvention de l'Etat de 4.170 millions de francs ne se traduira que par une recette de 1.670 millions de francs en cours d'année 1993, 2,5 millions devant être versés le 7 janvier 1994.

Les prévisions d'équilibre technique représentent un excédent du compte d'exploitation du régime d'assurance chômage de 1.708 millions de francs en 1994, aboutissant à une situation financière de - 32.818 millions de francs au 31 décembre 1994.

Hors protocoles des 22 et 23 juillet 1993, la situation financière aurait été de - 72.558 millions de francs au 31 décembre 1994. En effet, ces protocoles auront eu un impact de 37,74 milliards de francs (29.860 + 7.880) avant la fin de 1994, auquel s'ajoutent les effets induits notamment sur les frais financiers (environ 2,0 milliards de francs).

S'inscrivant dans cette perspective de dégradation constante de la situation de l'emploi, il convient de présenter les principales actions du ministère, passées au titre de bilan, et futures au titre de la nouvelle politique de l'emploi.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Jusqu'à la formation d'un nouveau Gouvernement, après les élections législatives de mars 1993, la politique de l'emploi n'avait pas subi, au cours des années précédentes, de modifications substantielles.

La politique de l'emploi repose traditionnellement, en France comme dans les autres pays et notamment la Suède qu'une délégation de la commission a récemment visitée pour préparer le débat sur la loi quinquennale, sur cinq dispositifs dont l'importance varie en fonction des inflexions que l'on souhaite lui donner. La politique des précédents gouvernements a progressivement évolué dans l'ordre des priorités, vers le schéma suivant : lutte contre l'exclusion sur le marché du travail, développement des activités et des emplois, accompagnement des restructurations, modernisation du service public de l'emploi et enfin, implication des acteurs locaux.

Avec les mesures en faveur des emplois familiaux, le développement des activités et des emplois aurait pu passer au premier rang et il est possible que cette action serait devenue la priorité si les circonstances s'y étaient prêtées.

Bien qu'il soit trop tôt pour porter une appréciation définitive, le nouveau Gouvernement semble avoir clairement privilégié cette voie : les allègements de cotisations d'allocations familiales, les aides à la création d'entreprises, les mesures d'assouplissement des rigidités du code du travail pesant davantage sur les petites entreprises illustrent parfaitement la priorité donnée au développement des activités et des emplois.

D'après la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail, au cours de l'année 1992, près de 2 millions de personnes ont été embauchées, sont entrées en stage, ou ont accédé à des mesures d'accompagnement des restructurations grâce à l'un des dispositifs publics de la politique de l'emploi. En fin d'année, près de 1,6 million de personnes étaient concernées par l'un ou l'autre de ces dispositifs. Ces deux chiffres sont en augmentation sensible par rapport à l'année précédente : respectivement de 23 et 27 %.

Le programme "900.000 chômeurs de longue durée" a augmenté de plus de 40 % sur l'année les entrées de ce type de public dans les dispositifs d'insertion ; le nombre de bénéficiaires en fin d'année a fait un bond de plus de 50 % entre fin 1991 et fin 1992. Les

jeunes demeurent cependant les premiers concernés par les aides à l'insertion, puisque les mesures qui leur sont destinées en ont accueilli 872.000 en 1992, ce qui représente 44 % de l'ensemble des bénéficiaires.

Si l'on adopte une approche économique, toujours selon la DARES, les personnes concernées par la politique de l'emploi peuvent être regroupées sous trois groupes de mesures (voir tableau n° 5) :

- *Les emplois aidés dans le secteur marchand* qui concernent 780 000 personnes. La politique de l'emploi a consisté soit à favoriser la création d'emplois supplémentaires ou des embauches préférentielles par la réduction du coût du travail (exonérations à l'embauche d'un premier, deuxième ou troisième salarié, abattement forfaitaire pour l'embauche de salariés à temps partiel, incitations fiscales à la création d'emplois familiaux), soit à privilégier, en contrepartie d'aides financières, l'insertion et la formation de publics spécifiques (exo-jeunes, contrats de retour à l'emploi, aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise, contrats d'apprentissage, contrats d'insertion en alternance, emplois aidés dans les entreprises d'insertion ou les associations intermédiaires).

- *Les contrats emploi-solidarité*, qui occupent à eux seuls près de 340 000 salariés à la fin 1992. Ces contrats proposent une alternative au chômage sous forme d'activités d'utilité générale. Ils contribuent à promouvoir de nouveaux emplois dans le secteur de l'économie sociale ainsi que dans les collectivités territoriales. Ils forment la catégorie des "emplois aidés dans le secteur non marchand".

- *Les stages et actions d'insertion et de formation* ; il s'agit d'améliorer le niveau de formation de publics en difficulté tout en contenant la demande d'emploi (crédit formation individualisé et préparation active à la qualification et à l'emploi, actions d'insertion et de formation, FNE-femmes isolées, stages de reclassement professionnel, stages d'accès à l'emploi, FNE-cadres). Les personnes bénéficiaires à la fin de 1992 sont estimées à 220 000.

Tableau n° 5

PRINCIPALES ACTIONS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

France métropolitaine

	Flux d'entrées en		Entrées cumulées		Effectifs en fin de mois	
	Sept.	Sept.	depuis le 1er Janvier		Sept.	Sept.
	1982	1983	1982	1983	1982	1983
EMPLOI MARCHAND AIDÉ						
Aides à la création d'emploi						
Exo. pour l'embauche d'un 1er salarié	5 851	6 079	55 995	53 331	e 115 000	e 122 000
Exo. pour l'embauche d'un 2è ou 3è salarié	446	461	3 741	2 212	e 1 700	e 4 100
Exonération Jeunes	9 932	6 160	90 950	50 549	e 85 000	e 105 000
Contrats de retour à l'emploi	7 649	10 297	71 258	85 576	e 93 000	e 109 000
Chômeurs créateurs d'entreprise :						
<i>Bénéficiaires de l'aide</i>	4 035	3 995	36 605	37 279	/	/
Fonds départem. initiative des jeunes :						
<i>Bénéficiaires de l'aide</i>	498	322	4 146	3 505	/	/
Contrats d'alternance						
Contrats d'apprentissage	14 360	14 294	55 164	51 423	e 219 000	e 215 000
Contrats de qualification	6 546	7 130	62 700	54 045	e 144 000	e 139 000
Contrats d'adaptation	4 185	3 479	47 416	37 924	e 51 000	e 39 000
Contrats d'orientation	316	87	853	3 190
Insertion par l'économique						
Associations intermédiaires :						
<i>Personnes mises à disposition</i>	38 726	...	323 255	...	23 484	...
Entreprises d'insertion :						
<i>Contrats signés</i>	1 138	...	10 044	...	4 514	...
Emplois familiaux						
Placements réalisés	-	...	-	...	-	...
Personnes mises à disposition	-	...	-	...	-	...
EMPLOI NON MARCHAND AIDÉ						
Contrats Emploi-Solidarité :						
<i>Nouveaux contrats + avenants</i>	53 966	53 250	345 567	453 505	272 589	e 381 000
Contrats locaux d'orientation	43	35	61	438	125	...
STAGES DE FORMATION						
Crédit-Formation des Jeunes :						
<i>Entrées en rémunération</i>	4 725	6 327	91 757	82 126	35 193	e 36 000
Autres stages 16-25 ans	107	32	2 951	2 989	1 240	e 800
PAQUE	1 677	1 236	7 981	34 147	14 035	...
Actions d'insertion et de formation	26 454	14 920	151 316	145 330	e 54 000	e 38 000
Stages de reclassement professionnel	2 796	2 870	25 965	31 518	e 2 800	e 2 800
Stages d'accès à l'emploi	2 813	3 055	26 217	26 682	e 4 600	e 5 000
Stages FNE-Femmes isolées	878	866	4 755	4 433	e 2 500	e 2 100
ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS ET RETRAITS D'ACTIVITÉ						
	Flux d'entrées en		Entrées cumulées		Effectifs en fin de mois	
	août	août	depuis le 1er janvier		août	août
	1982	1983	1982	1983	1982	1983
Conventions de conversion	8 784	14 687	66 828	117 222	e 51 900	e 93 800
Allocations spéciales du FNE	3 519	5 262	31 026	36 548	162 359	167 274
Prétraitements progressifs	170	518	2 853	4 615	12 625	14 889
Dispensés de recherche d'emploi indemni.	231 249	246 097

Enfin, les mesures d'accompagnement des restructurations, constituées essentiellement par les conventions de conversion, visent à la prévention du chômage, et les pré-retraites offrent une alternative à l'inscription à l'ANPE. 240 000 personnes en ont bénéficié.

L'EFFET DES MESURES SUR L'EMPLOI ET LE CHÔMAGE

Les dispositifs mis en place en 1992 ont concerné près de 2 millions de bénéficiaires. En fin d'année 1992, 1,6 million de personnes étaient présentes dans un de ces dispositifs, soit 340 000 de plus qu'en décembre 1991.

Compte tenu d'hypothèses sur les effets de substitution entre les différentes catégories de population et entre les différents types d'emplois, d'une part, et sur les effets d'appel sur des populations jus-qu'alors inactives, d'autre part, on estime que l'ensemble des mesures a permis de créer 130 000 emplois supplémentaires. Les deux-tiers de ces créations relèvent des contrats emploi-solidarité.

Par ailleurs, les entrées en stages de formation, les mesures liées à des reclassements ou à des retraits définitifs d'activité (pré-retraites), ainsi que les radiations administratives des demandeurs d'emploi (40 000 de plus qu'en 1991), auraient réduit d'environ 135 000 la population active potentielle.

Finalement, l'ensemble des mesures a permis de contenir la progression du chômage : on estime à 265 000 environ le nombre de chômeurs évités grâce aux mesures.

Source : DARES, DSTE n° 96-97

*

La dépense pour l'emploi s'est élevée en 1991 à 238,384 milliards de francs (200,416 milliards en 1989), principalement à la charge du ministère du travail (33 %), de l'UNEDIC (38 %) et des employeurs (19 %).

A. LES ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION ET D'INSERTION

1. Les contrats emploi-solidarité (CES)

En 1992, les employeurs du secteur non marchand ont signé 600 000 contrats emploi-solidarité avec des jeunes en difficulté ou des adultes chômeurs de longue durée, soit 142.000 de plus qu'en 1991. A la fin décembre, 339.000 salariés étaient employés sur un CES en France métropolitaine, soit 95.000 de plus qu'un an plus tôt. Les CES représentent ainsi la quasi totalité des 120.000 emplois supplémentaires créés dans le secteur non marchand sur l'année. Sa forte progression témoigne de l'activité de la politique de l'emploi, dont les CES sont l'un des instruments les plus importants, qui a d'ailleurs parfois été assez mal ressentie par les élus locaux, abusivement sollicités.

Du fait de la priorité donnée à la réinsertion des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du RMI dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre le chômage de longue durée ("900.000 CLD"), les adultes sont les principaux bénéficiaires de l'accroissement en volume du nombre d'entrées. 314.000 chômeurs de longue durée et 198.000 bénéficiaires du RMI ont obtenu un CES en 1992, contre respectivement 175.000 et 96.000 en 1991. Le dispositif a ainsi contribué à la stabilisation du nombre de chômeurs de longue durée en 1992 (893 000 chômeurs de longue durée fin décembre 1992).

Institué en octobre 1992, le contrat emploi consolidé, dans la mesure où il est moins aidé que le CES, lui-même facilement renouvelable, ne s'est pas vraiment développé (1 952 conventions fin juin 1993). 422 millions de francs sont prévus à ce titre en 1994.

Cette année, un problème de financement s'est posé puisque seulement 200.000 CES étaient financés dans le cadre de la loi de finances initiale et du compte d'affectation spéciale des produits de privatisation, avec un peu plus de 5 milliards. Or il y aura eu, en 1993, environ 675.000 entrées. Il a donc fallu ajuster les dotations en cours avec 4,8 milliards inscrits au collectif et 2 milliards au titre des mesures d'urgence. Le collectif de fin d'année devrait financer le solde.

Pour 1994, près de 9,5 milliards sont prévus pour les CES, les emplois consolidés et le solde des contrats locaux d'orientation, qui sont supprimés par la loi quinquennale. L'enveloppe globale (mesures d'urgence comprises) est donc de 11 milliards pour 650.000 CES sachant que les contrats seront de six mois, la rémunération de

2.200 francs et qu'un ticket modérateur de 5 % sera appliqué aux organismes d'accueil. L'intention première du ministre du travail était de réduire le nombre des CES au profit des contrats de retour à l'emploi. La poursuite de la dégradation de l'emploi l'en a empêché et il est possible qu'il faille encore augmenter leur nombre.

S'ajoutant aux CES, les contrats d'insertion professionnelle, dont les allègements de charges, évalués à 1,2 milliard, ne sont pas compensés. La note de présentation du projet de loi quinquennale, qui les a institués, faisait état d'une prévision de 150.000 contrats par an.

2. L'insertion par l'économique

a) Les entreprises d'insertion

A la fin juin 1992, 409 entreprises d'insertion étaient en activité. Chacune employait en moyenne douze personnes bénéficiant d'une action d'insertion, pour un effectif permanent de dix-sept salariés. On constate une augmentation de 25 % du nombre d'entreprises et de 10 % du nombre moyen de salariés en insertion par rapport à 1991.

Près des trois-quarts des entreprises d'insertion relèvent des services et près de la moitié ont moins de 10 salariés. Elles utilisent en priorité des contrats bénéficiant de la subvention forfaitaire à l'insertion. Plus des deux tiers des salariés en insertion sont employés comme ouvriers, principalement non qualifiés.

b) Les associations intermédiaires

Fin décembre 1992, le nombre d'associations intermédiaires a dépassé le chiffre de 960. Globalement, l'activité de ces associations, tournée vers la réinsertion professionnelle de publics en grande difficulté, progresse de 28 % en un an.

Les prestations effectuées par les salariés de ces associations sont principalement orientées vers des travaux d'utilité générale non couverts par le secteur marchand (aide à domicile des particuliers, nettoyage, manutention, travaux de bricolage,...) ; en 1992, elles représentent un volume d'heures travaillées équivalent à plus de 10.000 emplois à temps plein.

Les clients de ces associations sont en majorité des particuliers, mais aussi des entreprises privées et des employeurs du secteur non-marchand.

Souvent en chômage de longue durée, les personnes employées par ces associations rencontrent des difficultés de réinsertion. Lorsqu'elles retrouvent une activité hors de l'association, il s'agit fréquemment d'une embauche sous contrat à durée déterminée, d'une entrée en contrat emploi-solidarité ou encore d'une entrée en stage.

Les entreprises d'insertion voient leur dotation passer de 277,75 millions en 1993 à 280 millions en 1994, ce qui permet de financer 7.000 postes de travail. En outre, 2,8 millions sont affectés au fonds de garantie destiné aux structures d'insertion. Les associations intermédiaires bénéficient sous certaines conditions de durée de travail d'une exonération (non compensée) de charges sociales. On estime que 47.000 personnes seront passées par une association intermédiaire en 1993, et 6.000 par une entreprise d'insertion.

3. L'insertion des handicapés

Les actions en faveur des handicapés ne sont évoquées ici que pour mémoire, car elles relèvent d'un autre avis de votre commission dont le rapporteur est M. Jacques Machet. Leur enveloppe globale passe de 194 millions à 205,7 millions ; 500 places sont créées en ateliers protégés et 2.000 en CAT.

B. LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS ET DES EMPLOIS

1. Par l'abaissement des coûts salariaux

Au titre des actions relatives au développement des activités et des emplois, il faut citer la budgétisation des allocations familiales (9 milliards en 1994), l'exonération de charges sociales des premiers, deuxième et troisième salariés (non compensées), le travail à temps partiel et les emplois familiaux. 77.000 premiers salariés ont été concernés en 1992, soit 8,5 % d'augmentation par rapport à 1991, et 42.000 sur les sept premiers mois de 1993, 3.700 deuxièmes et troisièmes salariés en 1992 et 2.900 en 1993 (7 mois). En 1992, 118

entreprises ont bénéficié de cette mesure avec une prédominance du secteur tertiaire.

45.000 contrats à durée indéterminée ont bénéficié de l'allègement de charges sociales (30 %) pour le travail à temps partiel au cours des trois derniers mois de 1992. Dans 37 % des cas, les contrats signés correspondent à un passage du temps complet au temps partiel et dans 15 % des cas à la conversion d'un emploi à durée déterminée en emploi stable. Le secteur tertiaire, plus couramment utilisateur du temps partiel et seul créateur net d'emplois en 1992, est à l'origine de l'essentiel des créations ou transformations d'emplois intervenues dans le cadre du dispositif avec 82 % des abattements accordés, dont 77 % pour le seul secteur tertiaire marchand. Les postes proposés sont à mi-temps dans 44 % des cas et à trois-quarts de temps dans 25 % des cas. La structure des emplois offerts est similaire à celle de l'ensemble des emplois à temps partiel. En revanche, le profil des personnes embauchées s'écarte du profil moyen des actifs salariés à temps partiel : un quart sont des hommes et la moitié sont âgés de moins de trente ans.

Pour la première fois depuis 1987, le nombre de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise en bénéficiant de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (ACCRE) augmente en 1992. Les entreprises créées sont majoritairement des entreprises individuelles des services marchands, du commerce et du bâtiment, mais la part des SARL augmente. Les créateurs sont de plus en plus qualifiés, mais restent en majorité d'anciens ouvriers ou employés. La revalorisation du montant minimum de l'ACCRE, perçue par les chômeurs non indemnisés au titre de l'allocation de base, s'est accompagnée d'une plus grande ouverture du dispositif aux allocataires du revenu minimum d'insertion et aux chômeurs de longue durée.

L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise s'élève à 1.450 millions, contre 1.410 en 1993, somme à laquelle il faut ajouter les 335 millions de la loi quinquennale. Le nombre d'aides programmées sera fixé à 61.000 et la contribution forfaitaire de l'Etat sera de 35.000 F.

Autres mesures d'abaissement des coûts salariaux, les emplois familiaux. Mis en oeuvre à partir de janvier 1992, le dispositif d'incitation à la création des emplois familiaux a un double objectif :

- susciter une réponse aux besoins croissants des familles en matière de travaux ménagers, de garde à domicile des enfants et des personnes âgées ; pour ce faire, un système de réduction d'impôts a été instauré afin de solvabiliser la demande de travail familial et un programme de soutien au développement de l'offre associative, déployé ;

- contribuer à la lutte contre le chômage en mobilisant le potentiel de création d'emplois susceptible de concourir à la satisfaction de ces besoins.

Les enseignements que l'on peut tirer de la première année d'exercice sont de trois ordres :

- l'impact quantitatif du dispositif d'incitation est important puisque environ 130.000 nouveaux employeurs ont été recensés au cours de l'année 1992 alors que l'augmentation annuelle moyenne constatée les années précédentes s'élevait à environ 15.000 ;

- l'incitation fiscale a manifestement permis à des ménages socialement moins privilégiés de recruter un travailleur familial, notamment aux employés dont la proportion dans la population a presque doublé ;

- au moins au cours du premier trimestre 1992, les nouveaux employeurs ont surtout puisé dans le vivier des salariés déjà en activité, plutôt que de faire appel à des chômeurs ou des inactifs.

Le crédit d'impôt pour 1994 est évalué à 1,9 milliard.

Les autres actions de promotion de l'emploi, notamment les crédits du Fonds régionalisé pour les initiatives locales en faveur de l'emploi (FRILE), et de la dotation déconcentrée sont, en revanche, révisées à la baisse (suppression du Fonds départemental pour l'initiative des jeunes (FDIJ)).

2. Par l'octroi d'aides en faveur de publics particuliers

La lutte contre le chômage des jeunes s'est traduite par l'adoption d'un ensemble de mesures centrées sur des publics faiblement qualifiés et sans diplôme. C'est ainsi qu'a été instaurée, en 1991, l'"exo-jeune" dont l'objectif était à la fois conjoncturel : inciter les entreprises à anticiper les embauches dans la perspective d'une reprise économique, et structurel : intégrer sur des emplois stables des jeunes non qualifiés en leur offrant une véritable insertion professionnelle dans un emploi durable. Cette mesure se différencie des autres mesures "jeunes" par la plus grande stabilité du contrat de travail et l'absence de formation associée.

Le développement de la mesure a été très rapide : 102.081 entreprises ont signé des contrats "exo-jeunes", principalement avec des hommes qui sortent ainsi du chômage vers un emploi durable.

Cependant, considérant que cette mesure d'insertion sans formation n'était pas suffisamment efficace en termes d'emploi (en raison des effets d'aubaine), le Gouvernement, après l'avoir prolongée à l'occasion de l'examen de la loi relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage, l'a supprimée au 31 octobre dernier. Fin septembre, on comptait depuis le 1er janvier, 50.549 entrées dans le dispositif. L'exonération (dégressive) est compensée par le budget de l'Etat ; 800 millions sont inscrits à ce titre au budget des charges communes pour le reliquat.

En 1992, 106.645 demandeurs d'emploi ont pu réintégrer l'entreprise par le biais d'un contrat de retour à l'emploi, soit 2 % de plus qu'en 1991. Les publics prioritaires (bénéficiaires du RMI, chômeurs de longue durée âgés, chômeurs de très longue durée, travailleurs handicapés) représentent 39 % de l'ensemble des bénéficiaires (+ 5 points en deux ans), avec pour cette année une participation accrue des travailleurs handicapés (11 %).

Les entreprises utilisatrices sont traditionnellement des petites entreprises relevant du secteur tertiaire marchand. Elles proposent de plus en plus de contrats à durée indéterminée (56 %) et semblent globalement satisfaites du travail fourni par les salariés embauchés sous ce type de contrat.

110.000 CRE sont prévus pour 1994, auxquels il faut ajouter les 30.000 CRE programmés au titre des mesures d'urgence de l'été. La prime de 10.000 francs a été supprimée à compter du deuxième trimestre 1993, entraînant une économie de 175 millions de francs, tandis que la durée d'exonération de charges sociales passe de 9 à 12 mois ou de 18 à 24 mois.

C. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

En ce qui concerne la participation au coût social des restructurations, il faut citer, au titre des mesures particulières du FNE, le plus que doublement de l'allocation temporaire dégressive (110,2 millions), dont le but est d'inciter un salarié licencié à accepter un emploi rémunéré à un niveau inférieur à son ancien salaire.

Les conventions de conversion, dont les capacités d'accueil passeront de 80.000 à 130.000, voient leur dotation augmenter de 65,6 % (1 132,6 millions).

La dotation de restructuration, laissée à l'appréciation des directeurs départementaux pour accompagner les restructurations industrielles et qui comprend les congés de conversion (191,7 millions) ou les aides à la mobilité géographique (5 millions) augmentent de 8,4 % pour atteindre 345 millions de francs. Les moyens consacrés au reclassement des salariés sont donc en forte hausse. En revanche, les dispositifs de retraite anticipée et de pré-retraite dans le cadre du FNE évoluent à la baisse, passant de 15,63 milliards en 1993 à 14,64 milliards en 1994 (soit une diminution de 6,4 %). Cela s'explique par plusieurs raisons : une forte pression pour le recours aux pré-retraites progressives qui demandent un effort plus important de la part de l'entreprise (18 000 pré-retraites), plutôt qu'aux pré-retraites pleines, une plus forte sélectivité de l'accès aux pré-retraites pleines, avec un relèvement du taux moyen de la contribution des employeurs et de l'âge d'entrée en pré-retraite.

Fin 1992, 175.700 bénéficiaires de préretraites de 55 à 59 ans étaient indemnisés par l'UNEDIC pour le compte de l'Etat (FNE).

Au cours de l'année, 50.300 d'entre eux sont entrés dans les dispositifs généraux de préretraite : 45.800 en préretraite totale avec une allocation spéciale du fonds national de l'emploi (ASFNE) et 4.500 en préretraite progressive en signant, également avec le FNE, un contrat de solidarité (CSPP). Ces entrées proviennent de 11.900 entreprises ou établissements qui ont signé une convention d'ASFNE et 1.300 un contrat de préretraite progressive.

Enfin, autre raison de la diminution du poste budgétaire, l'arrivée à échéance des conventions sociales de la sidérurgie.

Toujours dans le cadre des aides aux restructurations et au développement des entreprises, il faut encore mentionner les moyens consacrés au chômage partiel qui atteindront 705 millions en 1994 (contre 688 millions en 1993) ; ce dispositif se développe de plus en plus puisqu'on est passé de 7,6 milliards de journées individuelles en 1991 à plus de 10,7 milliards pour les six premiers mois de 1993. Au chômage partiel (700 heures indemnisées) va venir s'ajouter, toujours dans le souci d'éviter les licenciements, le temps partiel indemnisé de longue durée (1.200 heures), institué par la loi quinquennale, dont le coût pour 1994 a été évalué à 220 millions, inscrits au budget des charges communes. Le montant de la participation de l'Etat passe de 18 à 22 francs.

D. LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Enfin, dernier point à évoquer, les interventions du ministère avec essentiellement, pour ce qui concerne le travail et l'emploi, la subvention de l'Etat à l'ANPE qui progresse de 9,82 % pour s'élever à 4 880,47 millions. L'augmentation de 436,44 millions correspond à la consolidation des 400 emplois créés dans le cadre du programme "900 000 chômeurs de longue durée" auxquels il faut ajouter la création de 100 emplois supplémentaires. Le contrat de progrès de l'ANPE est en cours de renouvellement ; il devrait entraîner une déconcentration accrue des moyens de l'Agence. En outre, un rapprochement avec l'UNEDIC est en cours d'étude. Un rapport qui sera rédigé par l'IGAS est prévu par la loi quinquennale. L'ANPE participera au conseil de surveillance et d'orientation qui regroupe l'Etat et l'UNEDIC. Des conventions de coopération départementales devront être signées, également avec l'Etat et les ASSEDIC. L'ANPE, avec à sa tête un nouveau directeur, devrait retrouver un dynamisme qu'une politique mal définie et surtout changeante lui a fait perdre ces dernières années.

Les autres organismes, le Centre d'étude et de recherche sur l'emploi et les qualifications (CEREQ) et le Centre d'étude de l'emploi (CEE) notamment, voient leur dotation augmenter légèrement.

**DISPOSITIFS D'EXONERATION ET D'AIDES À L'EMPLOI
INCIDENCES SUR LE BUDGET DE LA SECURITE SOCIALE
ET SUR LE COUT DU TRAVAIL**

La politique en faveur de l'emploi comporte plusieurs mesures d'exonération totales ou partielles de cotisations de sécurité sociale dont l'incidence pour la sécurité sociale dépend de l'importance et de la durée de l'exonération, de l'ampleur des créations nettes d'emploi par rapport aux flux enregistrés antérieurement pouvant être imputées à la mise en oeuvre de ces mesures et de l'effet de substitution de ces emplois exonérés à des emplois non exonérés existants ou qui auraient normalement été créés en l'absence des mesures d'exonération.

I. Recensement des mesures bénéficiant d'exonération de charges sociales et/ou d'aides financières

1°) Contrat d'apprentissage

Pour les entreprises de 10 salariés au plus, l'exonération porte sur les cotisations patronales et salariales d'origine légale et conventionnelle imposée par la loi afférentes au salaire de l'apprenti.

Pour les entreprises de plus de 10 salariés, l'exonération porte sur les cotisations patronales de sécurité sociale et les cotisations salariales d'origine légale et conventionnelle imposées par la loi.

Depuis le 1er juillet 1993 et jusqu'au 30 juin 1994, les contrats d'apprentissage ouvrent droit à une prime de 7.000 francs.

D'autres avantages financiers existent : possibilités d'imputation d'une partie du salaire de l'apprenti sur la taxe d'apprentissage et existence d'un crédit impôt.

2°) Contrat de qualification

Exonération des charges patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC. Prime à l'embauche de 5.000 ou 7.000 francs du 1er juillet 1993 au 30 juin 1994.

3°) Contrat d'orientation

Exonération des charges patronales de sécurité sociale. Prime à l'embauche de 2.000 ou 5.000 francs du 1er juillet 1993 au 30 juin 1994 (ce contrat est supprimé par la loi quinquennale).

4°) Contrat d'adaptation

Prime à l'embauche de 2.000 francs pour les contrats d'adaptation conclus à durée indéterminée, du 1er juillet 1993 au 30 juin 1994. (supprimé par la loi quinquennale).

Le contrat d'orientation et le contrat d'adaptation seront remplacés par le contrat d'insertion professionnelle. Le CIP ne sera exonéré de charges sociales que s'il comporte de la formation.

6°) Contrat de retour à l'emploi

L'exonération d'une durée variable porte sur les charges patronales de sécurité sociale. Une prime à l'embauche de 10.000 à 20.000 francs peut être accordée.

.../...

7°) Abattement temps partiel

Cette mesure d'abattement de 50 % (qui sera ramenée au 1er janvier 1994 à 30 %) porte sur les charges patronales de sécurité sociale.

8°) Mesure "exo-jeunes"

Cette mesure permet à l'employeur d'être exonéré à 100 % pendant 12 mois puis à 50 % pendant les 6 mois suivants des cotisations patronales de sécurité sociale, des cotisations patronales de retraite complémentaire (taux minimal obligatoire), des cotisations patronales d'assurance chômage et de garantie des salaires dans la limite de 120 % du SMIC.

9°) Contrat emploi-solidarité et contrat local d'orientation

Ces mesures permettent à l'employeur d'être exonéré de l'ensemble des charges sociales patronales d'origine légale ou conventionnelle à l'exception des cotisations d'assurance chômage dans la limite du SMIC.

Les employeurs sont en outre exonérés de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et des participations dues par les employeurs au titre de la formation professionnelle et de l'effort de construction.

Le CLO est supprimé par la loi quinquennale.

10°) Contrat emploi-consolidé

Cette mesure permet à l'employeur d'être exonéré des cotisations patronales de sécurité sociale, dans la limite de 120 % du SMIC.

La loi quinquennale prévoit d'exonérer les employeurs de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et des participations dues au titre de la formation professionnelle et de l'effort de construction comme pour les contrats emploi-solidarité.

11°) Embauche d'un premier, deuxième ou troisième salariés

L'embauche sous contrat à durée indéterminée d'un premier salarié ouvre droit pour certaines catégories d'employeurs à une exonération de charges patronales de sécurité sociale pendant 24 mois.

L'embauche dans les mêmes conditions d'un deuxième et troisième salariés par des artisans exerçant leur activité dans une zone rurale en difficulté ouvre droit à la même exonération pendant 12 mois.

12°) ACCRE

Les bénéficiaires de l'ACCRE bénéficient pour eux-mêmes d'une exonération des charges de sécurité sociale pendant 6 mois. Il est proposé de porter cette durée à 12 mois dans le cadre de la loi quinquennale.

II. Incidence de ces mesures sur le budget de la Sécurité sociale

Font actuellement l'objet d'une compensation par le budget de l'Etat les exonérations afférentes à l'emploi d'apprentis (2.654,9 millions en 1994), de jeunes sous contrat de qualification (2.789 millions), de jeunes sans qualification dans le cadre de l'"exo-jeunes" (800 millions) et de salariés sous contrats de retour à l'emploi (1.750 millions).

.../...

Cette compensation est effectuée sur la base de la liquidation par l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité sociale du montant des cotisations exonérées à chaque échéance de paiement (mois et trimestre), la compensation étant réduite forfaitairement pour certaines d'entre elles (abattement de 11 points sur les rémunérations versées aux apprentis compensation de l'exo-jeunes et des contrats de retour à l'emploi à hauteur de 90 % des cotisations exonérées).

Pour être complet il convient de mentionner également l'exonération de cotisations d'allocations familiales pour les salaires inférieurs ou égaux à 1,2 SMIC (coût 9 milliards).

Les autres mesures d'exonération actuellement en vigueur ne font pas l'objet de compensation par le Budget de l'Etat.

Il s'agit, d'une part, de mesures destinées à favoriser l'emploi de publics en difficulté (salariés mis à disposition par les associations intermédiaires, titulaires de contrats emploi-solidarité, embauches réalisées à l'issue d'un contrat emploi-solidarité, embauches sous contrats locaux d'orientation et contrats d'orientation, exonération pour les chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise).

Il s'agit, d'autre part, de mesures d'allègement du coût du travail (exonération pour l'embauche d'un premier salarié et, pour les entreprises artisanales en zone rurale, pour l'embauche d'un deuxième ou d'un troisième salarié, exonération pour l'emploi d'une aide à domicile par une personne âgée ou invalide, abattement de 50 % en faveur du travail à temps partiel en vigueur depuis le 1er septembre 1992, abattement de 30 % pour l'emploi d'aides à domicile applicable à compter du 1er juillet 1993).

Le montant des cotisations exonérées au titre de ces mesures est évalué pour 1992 à 6 milliards de francs. La seule mesure relative au travail à temps partiel doit représenter en 1993 plus d'un milliard de francs d'exonération de cotisations.

II. Bilan de ces mesures

Ces exonérations entraînent une diminution du coût de travail de 15 % environ (abattement temps partiel), 30 % (contrat de retour à l'emploi, exonération pour l'embauche du premier, deuxième ou troisième salariés), 35 % (mesure exo-jeunes), 40 % (contrat emploi-solidarité, contrat local d'orientation).

Source : ministère du travail

CHAPITRE III

LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Cette année, comme les années précédentes, l'accent est mis, tant en ce qui concerne les crédits du ministère qu'en ce qui concerne les évolutions structurelles, sur la formation professionnelle que l'on souhaite toujours davantage rapprocher des potentialités d'emploi.

A. LES PRINCIPAUX CHIFFRES (1991-1994)

Les 44,2 milliards consacrés à la formation professionnelle par le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ne représentent qu'une partie des sommes consacrées par la Nation à la formation professionnelle puisque l'ensemble des crédits s'élevait en 1991, dernier chiffre définitif connu, à 111 milliards, soit 1,7 % du PIB. La formation professionnelle reste pour une large part (41,50 % en 1991) gérée par les partenaires sociaux sur les fonds versés par les entreprises. Mais la contribution des collectivités territoriales, et notamment, des régions n'est pas négligeable (4,90 %) quoique, proportionnellement, en légère baisse (voir tableau n° 6).

En 1992, 7,8 millions de personnes actives, soit près d'une sur trois, ont participé à des actions de formation professionnelle. L'apprentissage a accueilli 211 000 jeunes et les dispositifs d'insertion par l'activité (CES, CRE ou stages d'insertion) ont concerné 707 000 personnes. Hommes et femmes ont désormais un égal accès à la formation et les plus jeunes (- de 25 ans) en bénéficient plus que leurs aînés.

Les dépenses se sont élevées à 113 milliards (il s'agit ici d'évaluations), répartis comme suit : 53 milliards pour l'Etat (hors dotation de décentralisation mais en intégrant la formation des agents de l'Etat), 6,7 milliards pour les régions, 44 milliards pour les entreprises et 6 milliards pour l'UNEDIC.

Tableau 1 : Le financement final (et le financement initial) de la formation professionnelle en 1991

(En millions F)

Financement \ Activité	Formation de première insertion			Formation des demandeurs d'emploi	Formation des actifs occupés				Total Formation Professionnelle	Activités annexes	Total général	
	Stages, contrats et actions d'orientation	Apprentissage	Total		Salariée d'entreprise et non salariée	Agents de l'Etat	Formation post-scolaire	Total			Millions F	%
Etat (total) (1)	8.277 (8.277)	1.980 (2.899)	10.257 (11.176)	11.510 (15.610)	1.689 (3.619)	20.150 (20.150)	2.914 (2.914)	24.753 (26.683)	46.520 (53.469)	2.608 (2.763)	49.128 (56.232)	45,0 (51,5)
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (1)	5.174 (5.174)	180 (1.099)	5.354 (6.273)	11.478 (15.578)	584 (2.597)	176 (176)	0 (0)	760 (2.773)	17.592 (24.624)	1.333 (1.488)	18.925 (26.112)	17,3 (23,9)
- Autres Ministères (1)	3.103 (3.103)	1.800 (1.800)	4.903 (4.903)	32 (32)	1.105 (1.022)	19.974 (19.974)	2.914 (2.914)	23.993 (23.910)	28.928 (28.845)	1.275 (1.275)	30.203 (30.120)	27,6 (27,6)
Collectivités locales (total) (1)	69 (69)	1.748 (829)	1.817 (898)	1.968 (762)	1.240 (648)	0 (0)	57 (57)	1.297 (705)	5.082 (2.365)	289 (134)	5.371 (2.499)	4,9 (2,3)
- Conseils Régionaux (1)	3 (3)	1.706 (787)	1.709 (790)	1.968 (762)	1.240 (648)	0 (0)	38 (38)	1.278 (686)	4.955 (2.238)	288 (133)	5.243 (2.371)	4,8 (2,2)
- Départements et communes	66	42	108	0	0	0	19	19	127	1	128	0,1
Autres administrations publiques	21	67	108	302	2.262	0	0	2.262	2.672	107	2.779	2,5
U.N.E.D.I.C. (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	5.001 (1.206)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	5.001 (1.206)	0 (0)	5.001 (1.206)	4,6 (1,1)
Entreprises (1)	5.021 (5.021)	3.364 (3.364)	8.385 (8.385)	61 (962)	33.992 (32.654)	0 (0)	42 (42)	34.034 (32.696)	42.480 (42.043)	2.901 (2.901)	45.381 (44.944)	41,5 (41,1)
Ménages	0	47	47	0	1.130	0	176	1.306	1.353	236	1.589	1,5
TOTAL	13.388	7.226	20.614	18.842	40.313	20.150	3.189	63.652	103.108	6.141	109.249	100,0
%	(12,3)	(6,6)	(18,9)	(17,2)	(36,9)	(18,4)	(2,9)	(58,3)	(94,4)	(5,6)	(100,0)	

(1) Financement initial de la formation

Source : DFP-DARES

Quant aux interventions de l'Etat, elles ont touché 2.231.000 personnes, dont plus de 700.000 bénéficiaires de mesures d'insertion : 600.000 CES et 104.000 CRE. La dépense correspondante est de 42 milliards dont 16,4 milliards pour le fonctionnement des actions d'insertion et de formation et 25,2 milliards pour les rémunérations, les exonérations de charges sociales et le crédit d'impôt.

Pour 1994, les dépenses de l'Etat pour la formation professionnelle sont résumées dans le *tableau n° 7*. Les actions en faveur des jeunes disposeront de 8,72 milliards, celles des adultes de 19,21 milliards, l'apprentissage de 3,11 milliards, les régions pour leur action de formation professionnelle de 2,99 milliards et les contrats d'insertion par l'activité de 11,87 milliards.

Tableau n° 7

TABLEAU DE L'ENVELOPPE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

(En millions F)

Nature des actions	1993 (1)	1994 (2)
I. FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE		
A. Actions en faveur des jeunes et accompagnement des parcours de formation		
<i>Travail, Emploi, Formation Professionnelle</i>		
Dispositif d'accueil et d'orientation (Missions Locales-PAJO)	330,15	320,00
Crédit Formation Individualisé et autres actions jeunes (43.03-10, 43.04-10)	3.786,08	5.615,78
Exonération des charges sociales (contrats de qualification)	2.783,00	2.789,00
Sous-total A	6.899,23	6.724,78
B. Autres actions		
<i>Agriculture</i>		
Actions de formation et actions éducatives en milieu rural	130,85	118,00
<i>Artisanat et commerce</i>		
Actions de formation	23,47	21,00
<i>Education nationale</i>		
Formation professionnelle et actions de promotion	868,22	800,98
Enseignement supérieur (formation et actions de promotion)	413,43	440,59
<i>Jeunesse et sports</i>		
Formation professionnelle des avocats	10,71	10,71
<i>Tourisme</i>		
Actions spécifiques de formation	12,94	13,00
<i>Travail, emploi et formation professionnelle</i>		
Programme national de formation professionnelle (43.03-20 + 43.04-20)	1.959,30	2.005,56
Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) et autres organismes de formation	5.160,18	5.534,76
Stages en faveur des chômeurs de longue durée (F.N.E.)	6.287,40	6.671,50
Versement à l'U.N.E.D.I.C (AFR)	2.146,00	2.800,00
Participation de l'Etat au C.I.F. et C.F.I. salariés (43.04-60)	640,00	500,00
Fonctionnement des services payeurs (43.04-82,83)	195,00	197,50
<i>Charges communes</i>		
Emplois familiaux	180,00	77,50
Sous-total B	18.048,00	19.210,80
TOTAL I (formation professionnelle continue)	24.947,23	27.935,58
II. APPRENTISSAGE		
A. Rénovation et renforcement de l'apprentissage		
Travail, emploi et formation professionnelle (43.03-40 + 43.06-30)	408,95	439,35
Commerce et artisanat	30,39	23,57
B. Exonération des charges sociales		
Travail, emploi et formation professionnelle	2.555,00	2.654,90
TOTAL II (apprentissage)	2.994,34	3.117,82

TABLEAU DE L'ENVELOPPE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (suite)

(En millions F)

Nature des actions	1993 (1)	1994 (2)
III DOTATION DE DECENTRALISATION RELATIVE A LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET A L'APPRENTISSAGE		
A. Application de la loi de décentralisation (43.06-10, 43.06-40)	2.837,05	2.893,79
B. Application de la loi portant rénovation de l'apprentissage (43.06-20)	94,35	96,24
TOTAL III (dotation de décentralisation)	2.931,40	2.990,03
TOTAL GENERAL (I + II + III)	30.872,97	34.043,43
ACTIONS ASSOCIEES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE Insertion par l'activité		
<i>Travail, emploi et formation professionnelle</i>		
Contrats emploi solidarité et contrats locaux d'orientation	5.960,04	9.428,00
Contrats de retours à l'emploi	2.875,50	2.440,00
TOTAL INSERTION	8.835,54	11.868,00
TOTAL GENERAL (I + II + III) + insertion	39.708,51	45.911,43

(1) Dotations LFI 1993 + reports 1992 affectés.

(2) Dotations PLF 1994 + reports 1993 affectés.

B. LA LOI QUINQUENNALE

Jusqu'à une date récente, la politique de la formation professionnelle a évolué principalement sous l'impulsion des partenaires sociaux qui, à l'occasion de plusieurs accords interprofessionnels ont mis en place de nouveaux dispositifs. Or, avec la loi quinquennale, c'est l'inverse qui se produit. Des dispositifs décidés par les partenaires sociaux sont supprimés et remplacés par d'autres, comme le contrat d'insertion professionnelle, institués par le législateur.

Dans le même esprit, on voit que la loi détermine des orientations et demande aux partenaires sociaux de se concerter et d'apporter des solutions nouvelles, ou plutôt des aménagements, aux dispositifs actuels, voire seulement de définir des modalités de mise en oeuvre de dispositifs institués par le législateur. Ceci s'explique par la constatation, sans doute faite par le Gouvernement, que les mesures mises en place par les partenaires sociaux sont loin d'avoir donné les résultats escomptés et qu'il convenait de reprendre les choses en main.

L'arrivée du nouveau Gouvernement a également relancé un processus qui s'était quelque peu assoupi, notamment en raison de l'importance prise par les programmes prioritaires de formation destinés aux jeunes et relevant de l'Etat, celui de la décentralisation de la formation professionnelle ; cette réforme importante s'accompagne d'un certain nombre d'innovations et de mesures de simplification, de clarification et de contrôle. S'y ajoute une forte incitation à la réflexion en vue de réformes ultérieures touchant aussi bien les interventions de l'Etat et des régions que celles des entreprises.

Avant de dresser le traditionnel bilan des actions de formation professionnelle au cours de l'année passée, il paraît nécessaire de revenir sur la loi quinquennale qui a défini un nouveau cadre pour l'année prochaine et surtout les années ultérieures. Seront également évoqués les projets de réforme.

La principale innovation de la loi quinquennale est, en matière de formation, la décentralisation des formations qualifiantes des jeunes relevant du ministère du travail qui seront confiées à la région, sans doute à partir de juillet 1994, dans les conditions de la loi du 7 janvier 1983. Il est également prévu que les formations d'insertion non qualifiantes destinées aux jeunes de très bas niveau

de formation seront transférées à la région dans cinq ans. Mais d'ici là, les régions pourront passer avec l'Etat des conventions assorties des transferts financiers adéquats pour prendre en charge, dès qu'elles le souhaiteront, ces formations d'insertion.

Actuellement, les sommes consacrées par l'Etat au titre de la formation des jeunes sous ces deux formes -qualification et insertion- s'élèvent à plus de 5 milliards de francs, à quoi il faut ajouter la rémunération des stagiaires, la compensation des exonérations de charges sociales et les crédits d'impôt-formation en faveur des entreprises qui accueillent des jeunes pour un total également supérieur à 5 milliards. Ce sont seulement les 5 premiers milliards qui auront vocation à être transférés dans le cadre de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage (qui atteindra en 1994, 2.990 millions de francs).

Il conviendra de suivre attentivement ce transfert afin d'éviter que de trop grandes inégalités ne s'instaurent entre les régions en matière d'insertion des jeunes sans formation. S'il s'agit, il est vrai, d'une tâche peu gratifiante, c'est pourtant à cet échelon que les chances de préparer au mieux l'insertion sont les plus grandes.

Ce transfert de compétences s'inscrit dans le cadre d'un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes, à l'occasion de l'élaboration duquel tous les acteurs de la formation pourront s'exprimer, collectivités territoriales, partenaires sociaux, organismes consulaires, éducation nationale, enseignement agricole et parents d'élèves.

A ce dispositif s'ajoute, pour répondre au développement des responsabilités des régions, une plus grande déconcentration des moyens de l'Etat : cette déconcentration touche principalement l'AFPA, qui négocie un nouveau contrat de progrès. La concertation se fera au niveau du COREF, le comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, dont la loi quinquennale a élargi les missions.

Le deuxième volet de la loi quinquennale, en ce qui concerne la formation professionnelle, vise à renforcer les actions de formation professionnelle afin de participer à la lutte pour l'amélioration de l'emploi : on y trouve aussi bien le capital temps-formation, que les contrats d'insertion professionnelle, ou que des mesures en faveur de l'apprentissage et de l'alternance en général. C'est ainsi que sont instituées les classes d'initiation préprofessionnelles en alternance, où les jeunes pourront suivre une formation alternée dès l'âge de 14 ans, et que l'apprentissage fait son entrée dans les établissements scolaires ou les établissements d'enseignement relevant d'autres ministères. L'apprentissage est aussi encouragé par la suppression du régime d'agrément des

entreprises, remplacé par une procédure simplement déclarative, avec un contrôle *a posteriori* selon une procédure plus rapide et plus efficace que la procédure actuelle.

Ces mesures n'ont guère d'incidence sur le budget, les 1,2 milliard d'exonération de charges sociales attendues sur cinq ans pour le CIP n'étant pas compensé. En outre, des économies sont prévues au titre des contrats de retour à l'emploi. La dotation du capital temps-formation est évaluée pour 1994 à 35 millions.

Enfin, à côté de ces dispositifs, la loi quinquennale prévoit une série de mesures en faveur de la simplification et du contrôle du système de formation professionnelle, réduction du nombre d'organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle, amélioration des contrôles de ces organismes, et création d'un guichet unique pour les jeunes à la recherche d'un emploi ou d'une formation. Des négociations et des concertations, qui feront l'objet d'un rapport au Parlement, permettront de préparer une réforme de la formation en alternance, notamment du contrat de qualification et du contrat d'apprentissage, et une amélioration des contributions des entreprises à l'effort de formation. La question de l'accueil en entreprise des jeunes, qu'ils soient sous contrat de travail de type particulier ou sous statut scolaire, devra être posée et surtout résolue : il conviendra de déterminer comment inciter les entreprises à accueillir les jeunes.

1994 sera donc bien une année transitoire puisqu'au bilan 1992 ne correspondent que des perspectives évolutives pour les deux années à venir.

C. BILAN GLOBAL DE LA FORMATION, DE L'APPRENTISSAGE ET DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ EN 1992 ET PERSPECTIVES POUR 1994

En 1992, 2.231.000 personnes ont suivi des actions de formation ou bénéficié d'aides à l'insertion financées par l'Etat. Parmi ces effectifs, 1.523.000 personnes ont suivi des actions de formation, actions qui ont représenté environ 409 millions d'heures de stage ; en 1992, 1.136.000 (soit 75 %) ont achevé une formation, les autres stagiaires ayant suivi un cycle ne s'achevant qu'en 1993 ou plus tard. Plus de 700.000 personnes (dont 430.000 adultes) ont bénéficié de mesures d'aide à l'insertion par l'activité, sous forme de contrats emploi solidarité (600.000) ou de contrats de retour à l'emploi (105.000).

La dépense consacrée par l'Etat à la formation professionnelle s'est élevée à 42 milliards de francs dont :

- 16,4 milliards de francs ont été consacrés au fonctionnement des actions de formation ou d'insertion ou à des interventions connexes (dont 15,2 milliards de francs pour les seules actions de formation);

- 25,2 milliards de francs à la rémunération, aux exonérations de charges sociales et au crédit d'impôt-formation des stagiaires en formation (14,4 milliards de francs) ou des personnes en dispositifs d'insertion (10,8 milliards de francs).

Cette dépense ne comprend pas la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage allouée aux conseils régionaux (2,7 milliards de francs en 1992). Elle exclut également les dépenses au titre de l'apprentissage.

Tableau n° 8

Formation et insertion - Bilan 1992 des interventions de l'Etat

	Effectifs en formation	Effectifs formés	Heures stagiaires (millions)	Dépenses de fonctionnement (millions F)	Rémunérations des stagiaires exonérations charges sociales, crédit d'impôt-formation (millions F)	Total dépenses (millions F)
Formation des jeunes de 16 à 25 ans	336 870	208 550	117,9	5 122,7	5 171,3	10 294,0
Formation des demandeurs d'emploi	592 250	420 100	206,9	7 406,8	7 924,0	15 330,8
Formation des actifs occupés	603 350	514 600	84,6	2 688,9	1 353,7	4 042,6
Total Formation	1 523 470 (1)	1 136 050 (1)	409,4	15 218,4	14 449,0	29 667,4
Insertion des jeunes par l'activité	280 100	-	-	-	4 400,3	4 400,3
Aides à l'insertion et à l'emploi des chômeurs (2)	427 000	-	-	1 266,7	6 370,6	7 637,3
Total insertion par l'activité	707 100	-	-	1 266,7	10 770,9	12 037,6
Total Général	2 230 570	1 136 050	409,4	16 485,1	25 219,9	41 705,0
Dépenses d'équipement						245,8
Total dépenses						41 959,8

(1) Certaines personnes pouvant suivre des formations relevant de plusieurs des trois rubriques retenues en lignes, l'effectif total est inférieur à l'addition des effectifs figurant à chacune des rubriques. Il s'agit notamment des personnes engagées dans des ateliers pédagogiques personnalisés

(2) Contrairement à 1991, les contrats de retour à l'emploi ne sont plus inclus dans la formation de demandeurs d'emploi mais dans les aides à l'insertion

Source : DFP-DARES

Pour 1994, année de transition qui verra le début de la décentralisation des formations qualifiantes des jeunes, on retrouve les orientations de la loi quinquennale, c'est-à-dire rationalisation, simplification et mise en oeuvre progressive des réformes.

1. Une priorité : la formation et l'insertion des jeunes

Le CFI-jeunes

Au cours de ses trois premières années de fonctionnement, le dispositif de crédit formation individualisé pour les jeunes a bénéficié à un public âgé principalement de 18 ans et plus, et majoritairement féminin.

En 1992, 130.000 jeunes sont entrés dans la première étape du CFI, dont 111.000 dans une formation alternée. Au total, 165.000 jeunes ont suivi dans ce cadre une formation en 1992.

Les jeunes entrent dans le CFI de plus en plus tôt au sortir du système scolaire avec un niveau de formation initiale qui s'élève au cours de la période.

Depuis juin 1992, une part importante des jeunes de très faible niveau scolaire a été orientée vers la Préparation active à la qualification et à l'emploi (PAQUE). Cette nouvelle phase du CFI vise les publics les plus en difficulté qui étaient tendanciellement exclus des autres mesures.

Les contrats d'insertion en alternance

Les contrats de qualification occupent la première place parmi les contrats d'insertion en alternance destinés aux jeunes de 16 à 25 ans (contrats de qualification, contrats d'adaptation et contrats d'orientation). En 1992, les entrées en contrats de qualification s'adressent à des jeunes de plus en plus qualifiés. Les petites entreprises sont de plus en plus nombreuses à y recourir.

Les contrats d'adaptation chutent quant à eux nettement : 65.000 nouveaux contrats signés en 1992 contre 91.000 en 1991. Toutes les régions et tous les secteurs sont touchés. Cependant, en 1992, les bénéficiaires ont un niveau de formation plus élevé, entrent plus tard dans le dispositif et signent relativement plus de contrats à durée indéterminée qu'en 1991 (58 % des contrats). Cette désaffection justifie leur suppression par la loi quinquennale.

Enfin les contrats d'orientation, qui succèdent aux SIVP, n'ont que quelques mois d'existence et se sont encore peu développés (moins de 2 000 contrats à la fin 1992). Ils sont également supprimés.

Les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation

Début 1990, le réseau d'accueil des jeunes était composé de 104 missions locales et de 582 PAIO. En 1993, il existe 231 missions locales et 450 PAIO. L'implication importante des collectivités locales a permis de doubler le nombre des missions locales et, par contrat avec l'Etat, d'augmenter les moyens mobilisés au service des jeunes en difficulté.

Le nombre des jeunes entrant en contrat avec ces structures d'accueil n'a cessé de progresser.

	Métropole	Total métropole + Dom
1990	472.000	497.000
1991	538.000	561.000
1992	675.000	723.000

L'analyse de 1990 à 1993 de la situation de ces jeunes permet de dégager quelques éléments constants :

- près de 80 % du public sont dépourvus de la moindre expérience professionnelle et souvent de qualification ;

- 15 % des jeunes font partie du noyau dur du chômage et accumulent toute une série de handicaps sociaux ;

- 2/3 des jeunes trouvent à la mission locale ou à la PAIO une première réponse dans les quatre semaines qui suivent leur premier entretien. Pour l'autre tiers, l'attente peut durer de trois à quatre mois.

- sur 10 jeunes, 7 trouvent une solution. Parmi ces derniers, 60 % accèdent à un contrat de travail de droit commun, d'insertion par alternance, d'apprentissage ou à un CES.

Dans les autres cas, les jeunes s'engagent d'abord dans une action de formation alternée.

Toutes ces activités s'accompagnent d'actions visant à résoudre les difficultés des jeunes en matière de logement, d'accès aux soins, de loisirs et de culture.

*

Pour 1994, au titre de la formation professionnelle relevant exclusivement de l'Etat, le crédit formation individualisé devrait bénéficier à 130.000 jeunes contre 100.000 en 1993. Le programme PAQUE, préparation active aux qualifications et à l'emploi, est supprimé, n'ayant pas donné les résultats attendus au regard des crédits engagés. Les missions locales bénéficieront de 330 milliards de francs, dotation égale à celle de l'année dernière. Au total, les moyens mobilisés en faveur des jeunes s'élèveront à 5,077 milliards, en augmentation de 27 % par rapport à l'année dernière, dont 450 millions en provenance du Fonds social européen. L'action directe de l'Etat en faveur des jeunes apparaît donc nettement renforcée ; s'y ajoutent les 2 789 millions de compensation d'exonérations de charges sociales, essentiellement pour les contrats de qualification (135 000 prévus en 1994 contre 105 000 en 1993) et le "manque à gagner" des crédits d'impôt-formation et apprentissage évalué à 1,9 milliard.

2. La formation et la réinsertion des adultes

Les contrats de retour à l'emploi

Ceux-ci sont cités ici pour mémoire, dans la mesure où ils figurent désormais, dans les bilans publiés par le ministère du travail, parmi les actions d'insertion (voir ci-dessus).

Les actions d'insertion et de formation

L'intensification de l'effort public de lutte contre le chômage de longue durée a favorisé le développement des "Actions d'insertion et de formation" (AIF). Le nombre des entrées en stage a progressé d'un tiers en 1992, 267.000 contre 200.000 l'année précédente, alors que les entrées dans les autres dispositifs de formation des chômeurs adultes stagnent globalement.

Sur l'année, la mobilisation en faveur des personnes les plus menacées d'exclusion est à l'origine de 180.000 entrées en AIF de demandeurs d'emploi de longue durée, dont 61.000 de demandeurs ayant une ancienneté d'inscription à l'ANPE de 2 ans ou plus, ainsi que de 52 000 entrées en stage de bénéficiaires du revenu minimum

d'insertion. Toutefois, le poids relatif de ces publics prioritaires dans la population de stagiaires n'augmente pas (les trois-quarts du total) en raison d'un accroissement parallèle des efforts de prévention du chômage de longue durée. Néanmoins, le profil des bénéficiaires évolue assez nettement : davantage d'hommes et de cadres, et un niveau de formation en hausse persistante. Ces tendances attestent d'une diffusion croissante du chômage de longue durée en direction de populations de demandeurs d'emploi qualifiés jusqu'ici épargnés.

La palette des formations proposées se transforme pour laisser une place plus importante aux cursus qualifiants et aux formules pédagogiques évoluées comme les actions "Qualité" qui offrent aux stagiaires un suivi personnalisé.

Au total, l'effort de formation réalisé en 1992 dans le cadre du dispositif contribue à limiter l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi et à stabiliser le chômage de longue durée. En fin d'année, l'impact de la mesure peut être évalué à 113.000 sorties du chômage pour formation, soit 44.000 personnes de plus qu'à la fin 1991.

Les stages du FNE en faveur des cadres privés d'emploi

5.900 cadres au chômage ont bénéficié d'une formation financée par le Fonds national de l'emploi (FNE), pour favoriser leur adaptation aux conditions du marché du travail et accompagner leur reconversion professionnelle.

Les stages de formation FNE en faveur des cadres privés d'emploi ont progressé de 5 % alors que le nombre de cadres inscrits à l'ANPE a augmenté de 24 % en 1992. 3,5 % seulement des cadres privés d'emploi ont bénéficié d'une formation FNE en 1992.

L'entrée en formation intervient après une période de neuf mois de chômage en moyenne. Deux fois sur trois l'inscription à l'ANPE résulte d'un licenciement, alors que les fins de contrats à durée déterminée comptent pour moins d'une inscription sur huit. Comme en 1991, les hommes sont majoritaires parmi les stagiaires et les trois-quarts d'entre eux sont âgés de 30 à 49 ans. Le niveau de formation initiale a tendance à s'élever : deux sur cinq ont un niveau de formation supérieur ou égal à BAC+3, alors que le nombre des autodidactes diminue sensiblement.

Les stages de reclassement professionnel

40.000 demandeurs d'emploi ont suivi des stages de reclassement professionnel en 1992, soit 16 % de moins qu'en 1991. Cette réduction suit l'évolution de l'enveloppe budgétaire affectée à la mesure.

Parmi les stagiaires, moins de femmes, plus de candidats âgés et plus de bénéficiaires de l'allocation formation reclassement, reflétant la structure du contenu des formations et des coûts : les stages sont un peu moins orientés vers les formations administratives générales, et les formations sont plus courtes et relativement plus chères.

Les stages d'accès à l'emploi

Près de 34.000 demandeurs d'emploi et 800 salariés ont bénéficié de stages d'accès à l'emploi en 1992. Ils sont un peu plus nombreux qu'en 1991 et restent concentrés dans l'industrie. Les stages concernent désormais moins de femmes que d'hommes, les jeunes sont relativement moins nombreux et les durées de formation s'allongent. Enfin, les stagiaires embauchés à la fin de leur stage bénéficient de plus en plus souvent de contrats à durée indéterminée.

*

En 1994, les mesures d'aide à la réinsertion des demandeurs d'emploi de longue durée, avec les CRE (contrats de retour à l'emploi), les actions d'insertion et de formation (les AIF), les stages d'accès à l'emploi et les stages de reclassement professionnel, concerneront 420 000 personnes, contre 417 000 en 1993, ce qui correspond à une relative stagnation, à condition cependant de tenir compte des 30 000 CRE ouverts en 1993 dans le cadre des mesures d'urgence. Sinon les actions en faveur des chômeurs de longue durée accuseraient une baisse de 11 %, d'ailleurs sensible dans la dotation, puisque celle-ci passe de 8,914 milliards en 1993 à 7,933 milliards en 1994. Il faut en outre signaler que ces actions sont recentrées sur les publics les plus en difficulté.

3. La participation de l'Etat aux actions de formation conduites par d'autres instances

L'apprentissage

Après deux années de stabilité, les entrées en apprentissage diminuent de 1,5 % en 1992 : le nombre de contrats signés s'élève à 130.000, soit 2.000 de moins qu'en 1991. Les 224.000 apprentis en formation représentent ainsi 2,5 % des jeunes âgés de 16 à 25 ans.

Toutefois, le flux de premiers contrats signés se maintient, drainant 97.000 jeunes vers la filière. Dans le même temps, la part des jeunes de moins de 16 ans dans les entrées se redresse légèrement, révélant une orientation plus systématique des élèves exclus précocement du système scolaire vers l'apprentissage.

Dans le prolongement direct de la trajectoire scolaire, l'apprentissage reste encore principalement tourné vers la préparation de diplômes de niveau CAP/BEP par des jeunes âgés de 18 ans ou moins, même si les formations de niveau supérieur (au CAP ou BEP) se développent depuis 5 ans (8 % des entrées, soit 10.500 places).

Pour 1994, la participation de l'Etat à l'apprentissage sera de 3.190 millions (+ 4,3 % par rapport à 1993) dont 2.654 millions vont aux exonérations de charges sociales correspondant à 155.000 contrats d'apprentissage. Ces crédits visent à accompagner le renouveau attendu de l'apprentissage qui ne rencontre toujours pas le succès espéré, la relative stabilité des chiffres correspondant à un développement des formules d'apprentissage de niveau supérieur.

A cette aide directe de l'Etat s'ajoute la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage qui se situe à 2.990 millions (+ 2 %, norme d'indexation retenue par le projet de loi de finances pour la dotation globale de fonctionnement).

Le programme national du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS)

Au travers du programme national du FFPPS, l'Etat contribue à la politique de long terme d'adaptation permanente des actifs à l'évolution des techniques et des qualifications. Cette politique est mise en oeuvre au moyen d'instruments multiples regroupés dans le tableau n°9.

Pour 1994, les crédits du FFPPS diminuent de 10,8 % (avec 1 142 millions) pour consolider à ce niveau les annulations réalisées au cours de la gestion 1993 ; la participation de l'Etat au congé individuel de formation baisse de 18,6 % et celle concourant au financement de l'allocation formation reclassement (versée à l'UNEDIC au titre de la rémunération des stagiaires) augmente de 30,47 % avec 2 800 millions.

Tableau n° 9

Programme national du F.F.P.S. - Bilan 1992

Types d'actions	effectifs en formation	Effectifs formés	Millions Heures-stagiaires	Subventions de fonctionnement (Millions F)
1. Programme national hors contrats de plan Etat régions (total).....	307.300	297.300	41,3	1224,7
Actions de formation conventionnées (total).....	82.800	72.800	31,9	574,9
Actions déconcentrées.....	31.900	28.600	14,2	253,3
Actions nationales.....	50.900	44.200	17,7	321,6
Politique contractuelle avec les entreprises (total).....	224.500	224.500	9,4	409,7
Actions déconcentrées.....	137.600	137.600	5,4	217,2
Actions nationales.....	86.900	86.900	4,0	192,5
Autres actions (total)(1).....	-	-	-	240,1
- dont "Multimédia".....	-	-	-	26,4
2. Contrats de plan Etat-régions (total).....	35.800	29.700	17,9	344,6(2)
Actions de formation.....	35.800	29.700	17,9	313,6
Autres actions.....	nd	nd	-	31,0
Total.....	343.100	327.000	59,2	1569,3

(1) Orientation, reconnaissance et validation des acquis, information, études, transport, hébergement, restauration des stagiaires. Actions menées par des ministères et actions ordonnancées directement par la D.F.P. ainsi que l'aide au remplacement des salariés en formation (4,6 Millions F)

(2) hors rémunérations et dépenses d'équipement.

Source : D.F.P. conventions (estimations), comptabilité de l'ordonnateur

*L'Association pour la formation professionnelle des adultes
(AFPA)*

Les tableaux n°s 10 et 11 résument l'évolution de l'activité et des moyens de l'association entre 1988 et 1992.

Tableau n° 10 : Evolution de l'activité de l'AFPA entre 1988 et 1992

		1988	1989	1990	1991	1992
Formation	Entrée en stage	138.190	139.590	141.140	153.290	166.800
Préformation	Stagiaires formés	119.810	119.660	121.970	131.170	133.700
Préinsertion	Heures stagiaires	61.600.000	57.610.000	57.350.000	61.200.000	66.100.000
Information Evaluation Orientation	Nombres de prestations	446.400	458.000	495.400	564.800	610.600

Tableau n° 11 : Evolution des moyens mis en oeuvre entre 1988 et 1992

	1988	1989	1990	1991	1992
Subventions de l'Etat (en MF)	3.010,9	3.119,0	3.334,0	3.673,0	3.751,9
Recettes propres (en MF)	520,9	547,2	582,6	632,4	744,7
Crédits d'investissement (en MF)	292,4	296,1	312,7	339,5	313,9
Nombre de salariés	10.622	10.625	10.633	10.787	10.867

L'AFPA, en 1994, recevra 3 900 millions, ce qui correspond à une baisse de 0,9 % par rapport à 1993, expliquée par des mesures d'économie portant sur les emplois (180 suppressions) et par la consolidation de l'annulation de crédits réalisée en 1993.

Un contrat de progrès quinquennal (1994-1998) est actuellement en cours d'élaboration. Il s'inscrit dans une démarche de "déconcentration partenariale" et d'implication renforcée de l'AFPA dans la politique de la ville et précisera les principales orientations stratégiques et techniques fixées à l'Association et les objectifs quantitatifs et qualitatifs de progrès.

*

Au total, il apparaît que l'effort budgétaire porte surtout cette année sur la formation et l'insertion des jeunes de 18 à 26 ans, ce qui se traduira ultérieurement par un transfert correspondant des ressources dans le cadre de la décentralisation de la formation

professionnelle des jeunes. Celui-ci devrait donc s'effectuer dans de bonnes conditions.

Ce transfert pourrait d'ailleurs contrebalancer l'évolution actuelle des dépenses des régions en matière de formation. Ces dépenses, outre qu'elles révèlent de profondes disparités entre régions, montrent que le poids de la formation professionnelle diminue au profit de la formation initiale. La seule formation professionnelle est passée de 22 % des dépenses des régions en 1984 à 11,5 % en 1991. 37 % des dépenses de formation professionnelle sont consacrées à l'apprentissage (*voir tableau n° 12*).

En 1993, les prévisions montrent que les crédits destinés à l'apprentissage (2.627 millions) progressent de 0,8 % et que ceux destinés à la formation professionnelle continue (4.522 millions) diminuent de 1,1 %.

La dotation de décentralisation représente environ 41 % des dépenses votées par les régions.

Enfin, à propos de la formation des salariés au titre de la formation professionnelle continue, les contributions des entreprises se sont élevées à 42.216 millions, pour un taux moyen de participation de 3,3 %. 3.692.000 salariés ont été concernés par une action de formation. Mais comme les années précédentes, les chances d'accès à la formation croissent avec la taille de l'entreprise et la qualification. Les sommes en cause sont donc considérables et le nombre des entreprises concernées a augmenté dans de fortes proportions à la suite de l'adoption de la loi du 31 décembre 1991 qui a institué une contribution de 0,15 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés et pour lesquelles on ne dispose pas encore de chiffres. Cependant, il apparaît avec évidence, surtout après l'intérêt marqué par certaines instances pour la gestion de ces fonds, que la réorganisation de la collecte, en resserrant le nombre d'organismes collecteurs, est particulièrement nécessaire. De même qu'est nécessaire un contrôle accru des organisations dispensant la formation.

Bilan 1992 (y compris Contrats de Plan Etat Régions)

(En millions F)

Régions	Formation professionnelle continue (F.P.C.)								Apprentissage			Total général
	Actions de formation				Autres actions			Total F.P.C.	Fonctionnement	Equipement	Total	
	Fonctionnement	Rémunération	Equipement	Total	Fonctionnement	Equipement	Total					
Ablece	48,28	16,04	4,25	67,57	0,91	2,78	3,67	71,24	78,76	4,76	83,51	154,76
Aquitaine	99,08	66,45	24,85	190,39	11,38	-	11,38	201,77	106,70	8,11	114,81	316,58
Auvergne (1)	45,00	18,00	3,50	64,50	1,10	-	1,10	65,60	62,30	10,10	62,40	128,00
Bourgogne	63,22	23,40	4,42	91,04	6,90	-	6,90	97,94	64,73	6,34	60,07	158,01
Bretagne	66,46	17,05	2,61	86,12	-	-	0,00	86,12	81,62	4,49	86,11	172,23
Centre	71,59	32,54	21,15	125,28	4,48	0,46	4,94	130,22	111,28	59,82	171,08	301,30
Champagne- Ardenne	53,74	15,65	107,07	181,46	3,66	-	3,66	185,12	51,26	-	51,26	236,38
Corse	19,83	10,78	0,81	31,40	4,52	1,38	5,90	37,30	6,00	-	6,00	43,30
Franche- Comté	49,41	21,75	9,16	80,32	1,95	0,70	2,65	82,97	42,92	12,50	55,42	138,39
Ile de France	354,55	337,95	37,07	729,57	16,80	-	16,80	746,17	265,85	146,24	412,09	1 158,28
Languedoc- Roussillon (1)	85,70	38,90	10,00	134,60	42,40	-	42,40	177,00	75,20	10,00	85,20	262,20
Limousin	61,19	14,66	6,12	81,97	5,00	-	5,00	89,97	21,25	1,36	22,61	109,58
Lorraine	125,16	45,20	13,19	183,55	3,60	-	3,60	187,15	71,41	5,61	77,02	264,17
Midi- Pyrénées	103,42	64,16	9,84	177,42	7,41	-	7,41	184,83	66,84	11,62	68,46	253,29
Nord- Pas- de- Calais	190,07	20,00	20,48	230,55	84,83	-	84,83	315,38	83,16	6,52	89,68	405,06
Basse- Normandie	49,40	16,50	9,41	75,31	4,21	0,68	4,89	80,20	58,17	8,01	66,18	146,38
Haut- Normandie	73,11	32,66	14,52	120,29	1,87	-	1,87	122,16	76,34	17,20	93,54	215,70
Pays de la Loire	169,25	69,08	22,41	260,74	2,40	-	2,40	263,14	137,60	75,97	213,57	476,71
Picardie	63,54	4,57	-	68,11	13,33	-	13,33	81,44	52,87	5,84	68,71	140,16
Poitou- Charentes	86,86	25,96	8,25	121,07	10,97	-	10,97	132,04	97,10	16,12	113,22	245,26
Provence Alpes Cote d'Azur	143,40	84,94	7,49	235,83	3,51	0,64	4,15	239,98	147,22	6,02	153,24	393,22
Rhône- Alpes	205,41	58,77	48,15	312,33	6,18	-	6,18	318,51	187,90	30,16	218,06	536,57
Total France métropolitaine	2 232,68	1 031,99	384,75	3 649,42	237,21	6,62	243,83	3 893,25	1 918,45	445,79	2 364,24	6 265,48
Guadeloupe	65,26	18,00	-	83,26	1,15	-	-	83,26	-	-	-	83,26
Guyane (1)	34,12	5,00	2,47	41,59	0,15	-	0,15	41,74	1,90	-	1,90	43,64
Martinique (1)	103,62	27,95	12,75	144,32	-	-	0,00	144,32	30,88	10,00	40,88	185,20
Réunion	146,17	29,13	8,61	183,91	2,41	-	2,41	186,32	42,30	6,30	48,60	234,92
Total régions d'outre-mer	349,17	80,08	23,83	453,08	3,71	-	3,71	456,79	75,08	16,30	91,38	548,17
Total France entière	2 581,85	1 112,07	408,58	4 102,50	240,92	6,62	247,54	4 350,04	1 991,53	462,09	2 455,62	6 803,66

(1) Données prévisionnelles
source : conseil régionaux

Tableau n° 12

CHAPITRE IV

LES RELATIONS DU TRAVAIL

En 1994, les crédits consacrés aux relations du travail diminueront de 2,28 % pour se stabiliser à 129,46 millions essentiellement afin d'ajuster les dotations au niveau de la dépense constatée. Ainsi, les crédits affectés au conseiller du salarié diminuent de 54,2 millions. Les moyens alloués à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, l'ANACT, diminuent de 10,4 % pour s'établir à 61,59 millions. Les crédits de paiement du Fonds pour l'amélioration des conditions de travail progressent, quant à eux, de 8,6 %, mais par mesure d'économie les autorisations de programme diminuent de 17,8 %.

*

Traditionnellement à l'occasion de son avis budgétaire, la commission dresse un rapide bilan de quelques unes des actions entrant dans le cadre des relations du travail.

• *Hygiène et sécurité du travail*

Etablies par la Caisse nationale d'assurance maladie, seules sont aujourd'hui disponibles les statistiques relatives à l'année 1991, les données relatives aux trois premiers trimestres 1992 n'ayant encore qu'un caractère provisoire.

Faisant suite à une augmentation constatée depuis 1988 du nombre des accidents du travail, la CNAM a enregistré, au cours de trois premiers trimestres 1992, un recul de 3,3 % de ce nombre par rapport à la même période de 1991. Cette évolution poursuit la baisse déjà enregistrée au quatrième trimestre 1991 par rapport à la même période de 1990. Les résultats de la fin de l'année 1991 et du début de 1992 marquent donc une inversion de la tendance à la hausse du nombre des accidents enregistrée depuis 1988.

Toutefois, sur l'année entière 1991 -dernières statistiques définitives publiées- le nombre d'accidents du travail avec arrêt apparaît encore en forte croissance par rapport à 1990 (+ 3,4 % avec 787.111 accidents), pour une croissance beaucoup plus faible (+ 1,0 %) des effectifs salariés, conduisant à une augmentation du taux de fréquence de 2,8 % qui s'élève à 29,5 accidents par million d'heures travaillées.

En revanche, le nombre des accidents avec incapacité permanente apparaît en croissance beaucoup moins forte, + 1,6 % avec 68.328 accidents et le nombre de décès apparaît en 1991 en baisse de - 10,8 % par rapport à 1990 avec 1.082 accidents, après quatre années de croissance de 1987 à 1990.

Depuis quelques années, plusieurs séries de mesures ont visé à mieux prévenir les risques professionnels, avec notamment la loi du 31 décembre 1991. Leurs effets devraient bientôt apparaître dans les statistiques, qui risquent cependant d'être faussées par la baisse d'activité de l'économie.

● *Les juridictions du travail*

De 1983 à 1985, les conseils de prud'hommes ont été saisis d'environ 150.000 affaires nouvelles par an. Après une légère diminution de 1986 à 1988, ce taux a été à nouveau atteint en 1989, puis dépassé en 1990 (152.330 affaires nouvelles) et 1991 (156.250 affaires nouvelles). En 1992, le nombre des affaires nouvelles a considérablement augmenté : 171.566 selon les chiffres provisoires qui devraient être confirmés d'ici la fin du mois de septembre 1993.

Le nombre des affaires terminées, stable depuis 1984, a suivi récemment une évolution comparable : 145.800 affaires terminées en 1990, 146.900 en 1991 et 158.120 pour l'année 1992 en données provisoires.

Le nombre d'affaires jugées en référé, qui était demeuré voisin de 40.000 par an depuis 1984, a atteint 49.000 en 1992 (49.051 en données provisoires).

La durée moyenne de jugement, qui était de 11,5 mois au niveau national en 1985 a diminué jusqu'en 1990, où elle était de 9,5 mois. En 1992, une légère augmentation a été observée, avec une durée moyenne de 9,9 mois.

Afin de tenter de limiter les disparités existantes, une modification de la carte prud'homale a été entreprise dans la perspective des élections prud'homales de 1992, après une réflexion conduite conjointement avec le ministère de la justice en 1990 et une consultation en 1991 des autorités et des organismes concernés. Onze conseils de prud'hommes dont l'activité était particulièrement faible ont été supprimés par le décret n° 92.630 du 9 juillet 1992, l'existence de ces conseils ne se justifiant plus par l'intérêt des justiciables.

Le nombre des conseils de prud'hommes a ainsi été ramené de 282 à 271. Dans le même temps, trois juridictions ont vu leur ressort étendu afin de rééquilibrer leur activité.

Parallèlement, la composition des conseils de prud'hommes a été modifiée, en vue des élections du 9 décembre 1992, par le décret n° 92.629 du 9 juillet 1992.

Globalement, l'effectif des conseillers prud'hommes, ramené de 14.872 à 14.646, a été peu modifié. En revanche, les effectifs des sections ont été adaptés en fonction de l'évolution enregistrée au cours des années précédentes de l'activité des diverses sections. Les augmentations ont porté en général sur les sections du commerce et de l'encadrement, alors que les effectifs d'un certain nombre de sections de l'industrie ont été réduits.

• *Les conflits du travail*

Pour le premier semestre 1993, le chiffre global des conflits est de l'ordre de 700. Le nombre de journées non travaillées (JNT) est de 320.000 dont 313.000 concernent les conflits localisés et 12.000 les conflits d'ampleur. On a donc une moyenne mensuelle JNT pour les conflits localisés de 52.000.

En comparaison avec 1992, où les conflits étaient au nombre de 932 au premier semestre, on observe une baisse de la conflictualité de 22 %.

Par contre, le nombre de JNT pour les conflits localisés en 1992 est en progression de 32 % (235.800 JNT au premier semestre 1992 contre 320.000 JNT au premier semestre 1993).

Durant le premier semestre 1993, la revendication essentielle est celle de l'emploi. Tous les grands conflits tournent autour de ce thème justifié par les licenciements économiques et les délocalisations.

Les initiatives sont majoritairement plurisyndicales, en raison de la gravité des situations économiques. Pour exemple, en mai 1993, 43 % des conflits résultent d'initiatives plurisyndicales.

Parmi les organisations syndicales, la CGT a un rôle déterminant dans de nombreux conflits. Ainsi, 36 % des actions au cours de la deuxième quinzaine de février 1993 sont à l'initiative de ce syndicat.

Les actions spontanées sont difficiles à appréhender : en effet, le nombre varie fortement d'une période à l'autre.

Les établissements qui ont des effectifs compris entre 100 et 499 salariés sont les plus touchés par les conflits. Viennent ensuite les établissements dont les effectifs sont supérieurs à 500, et enfin plus marginalement, ceux dont les effectifs sont inférieurs à 100.

Dans les établissements en conflit, la participation des salariés en grève est relativement importante ; ainsi, en février 1993, dans un conflit sur deux les grévistes représentaient plus de 40 % des effectifs, et dans la première quinzaine d'avril, les actions étaient suivies par plus de 50 % des effectifs.

● *La représentation syndicale*

Les dernières données statistiques disponibles permettant de mesurer le mouvement syndical en France sont celles relatives à l'implantation syndicale dans les comités d'entreprise, établies à partir de l'exploitation au niveau national des résultats des élections aux comités d'entreprise de 1992, et celles relatives aux élections prud'homales qui se sont tenues en décembre de la même année.

Les résultats des élections aux comités d'entreprise pour 1992 marquent une remontée significative du taux de participation : alors que celui-ci diminuait de façon pratiquement continue depuis 1968, avec une baisse moyenne d'une élection sur l'autre de 1,1 point, le taux est remonté de 1 point entre 1990 et 1992. Pour l'ensemble des collèges, seuls les non-syndiqués, la CFTC et divers syndicats non affiliés aux grandes confédérations améliorent leur score, tandis que la CGT et la CFDT connaissent à nouveau un léger tassement.

Selon la taille des établissements, la CGT reste majoritaire dans les établissements de plus de 200 salariés, la CFDT recule légèrement mais progresse au-dessus de 1000 salariés ; la CFTC progresse dans les grands établissements ; les non-syndiqués progressent surtout dans les entreprises de 50 à 499 salariés.

Les dernières données relatives aux élections prud'homales marquent le maintien de la CGT à la tête des confédérations représentatives (malgré un léger tassement), une légère progression de la CFDT et une stabilité de la CGT-FO. En revanche, le taux d'abstention gagne plus de cinq points par rapport aux élections de 1987 et atteint le niveau record de 59,72 %, ce qui signifie que seulement 4 électeurs sur 10 se sont déplacés pour élire leurs conseillers prud'homaux.

En ce qui concerne le taux de syndicalisation, les dernières données disponibles sont celles relatives à une évaluation de l'OCDE de 1991 qui l'estime en France à 10 % de la population active et à 14-15 % au regard de la population salariée.

● *L'intéressement et la participation des salariés*

Sur un plan statistique, on constate qu'après avoir connu un spectaculaire essor pendant plusieurs années, l'intéressement a enregistré un certain reflux en 1990, date qui correspond en fait au retournement de conjoncture économique. Ce reflux s'est confirmé en 1991 puis en 1992, cette situation laissant penser que l'environnement économique extrêmement défavorable aux entreprises ces dernières années a limité l'intérêt de celles-ci pour l'intéressement. C'est ainsi que les données chiffrées pour 1992 comptabilisent 7.120 accords dont la date d'effet se situe en 1990, 1991 et 1992 et qui couvriraient une population de 1.806.084 salariés, soit une baisse de l'ordre de 19 % par rapport au nombre d'accords en vigueur fin 1991 (8.840 accords).

Les résultats financiers de l'intéressement enregistrés ces dernières années présentent une nette tendance à la baisse :

- près d'un quart des salariés couverts par un accord d'intéressement n'ont rien reçu en 1991 (contre 9 % en 1989 et 11 % en 1990) et près de 25 % des entreprises n'ont rien versé en 1991 (contre 12 % en 1990) ;

- les montants moyens des primes sont en baisse depuis 1989 :

. la prime d'intéressement par salarié couvert passe de 3.976 francs en 1990 à 3.184 francs en 1991 ;

. la prime d'intéressement par salarié bénéficiaire passe de 4.646 francs en 1990 à 4.167 francs en 1991 ;

- dans les entreprises qui ont distribué de l'intéressement au titre de 1991, la prime s'est élevée à 2,8 % de la masse salariale contre 3,2 % en 1990.

● *Le conseiller du salarié*

Entre le 1er juillet 1991 et le 30 juin 1992, sur 91 départements, le nombre d'interventions a été le suivant, selon l'effectif de l'entreprise :

- nombre d'interventions dans les entreprises de moins de 10 salariés	12.015	59,6 %
- nombre d'interventions dans les entreprises d'au moins 10 salariés et de moins de 50 salariés	6.968	34,6 %
- nombre d'interventions dans les entreprises d'au moins 50 salariés et de moins de 200 salariés	1.002	5 %
- Nombre d'interventions dans les entreprises d'au moins 200 salariés	158	0,8 %
TOTAL	20.143	

Une comparaison avec l'exercice précédent, portant sur les mêmes départements, révèle une augmentation globale de 45 % des interventions.

La baisse des crédits constatée en 1994 s'explique par la sous-consommation des années précédentes, en partie en raison de la complexité des modalités de remboursement, qu'il faudrait sans doute revoir.

● *La négociation collective*

Le bilan annuel 1992 de la négociation collective montre que si le rythme de la négociation a été soutenu au niveau interprofessionnel, il accuse toutefois un certain repli au niveau des branches et des entreprises.

Ainsi, ce sont, au niveau interprofessionnel, cinq accords qui ont été conclus -dont ceux de juillet 1992 sur le régime d'assurance-chômage et ceux sur l'apprentissage et le congé individuel de formation issus de l'accord interprofessionnel du 3 juillet 1991- et 52 avenants, contre un accord et 36 avenants en 1991.

Au niveau des branches professionnelles, la baisse est de 5 % par rapport à 1991 : 920 textes ont été signés (dont 13 conventions collectives nationales), contre 970 l'année précédente. La nette

diminution du nombre d'avenants signés au niveau des branches professionnelles s'explique par la forte baisse du nombre des avenants salariaux conclus au niveau infra-national (- 16,8 %). Ainsi, la part des avenants salariaux est passée de 65 % en 1990 à 61 % en 1992, son plus bas niveau depuis 1982.

Parallèlement, le nombre d'avenants non salariaux a continué de progresser légèrement, représentant plus du tiers du total. Parmi les thèmes abordés, on observe une relance de la négociation de branche sur le travail à temps partiel, même si, globalement, les accords sur la durée du travail restent limités.

C'est également au niveau professionnel qu'est menée depuis juin 1990 l'opération de revalorisation des bas et moyens salaires. Au 31 décembre 1992., 56 % des branches suivies avaient des salaires minimaux hiérarchiques ou garantis supérieurs au SMIC, alors que 28 % seulement étaient dans ce cas en février 1990. On notera qu'un groupe de 43 branches n'a procédé qu'à des ajustements conjoncturels. Dans ces branches, le SMIC a rattrapé le bas de grille et elles présentaient donc à nouveau en décembre 1992 une situation défavorable. C'est notamment le cas du commerce de l'habillement.

S'agissant de la négociation d'entreprise, ce sont 6.370 accords qui ont été signés en 1992, soit une baisse de 6 % en un an. Comme pour la négociation de branche, cette baisse est essentiellement due à la diminution du nombre d'avenants signés en matière de salaires (- 8 %) ainsi que de ceux relatifs à la durée du travail (- 4 %). En revanche, en 1992, le ministère observe une forte progression des accords sur l'emploi (+ 26 %), traduisant "la prise en compte par la négociation des ajustements conjoncturels liés à la situation de l'emploi". Cependant, en dépit du repli du nombre d'avenants signés, les effectifs couverts par la négociation d'entreprise ont progressé de 10 %. Ainsi, en 1992, 2.700.000 personnes étaient occupées dans une entreprise signataire d'un ou plusieurs accords, contre 2.500.000 en 1991. Des disparités importantes existent selon les secteurs : 57 % des accords ont été signés dans l'industrie ; 30 % dans les services ; 8 % dans le commerce et entre 3 et 4 % dans le BTP.

*

* *

La politique de l'emploi ne résoudra pas, à elle seule, les difficultés de l'emploi. La conjoncture économique y est pour beaucoup, mais la récession a engendré des modifications structurelles encore mal évaluées et sur lesquelles il faudra revenir pour éviter que la société ne se partage en deux, avec tous les risques que cela comporte, entre ceux qui auront un travail et ceux qui n'en

auront pas ou auront un travail au rabais, un emploi à temps partiel non choisi, un CDD, un contrat aidé.

Pourrons-nous quantifier le volume de travail disponible demain et après-demain ? Comment donner du travail à tous ? Ce sont quelques unes des questions qui se posent ; le débat sur les 32 heures montre qu'il y avait là une vraie question, mais peut-être mal posée. Il y aura d'autres débats : celui, amorcé par la loi du 23 juillet dernier et repris par la loi quinquennale, sur la structure des prélèvements obligatoires, celui sur le service public de l'emploi, une fois déposés les nombreux rapports prévus par la loi quinquennale.

Au terme de cet avis, votre commission des Affaires sociales vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 1994. Cet avis est motivé par le bon niveau de ces crédits, par les orientations prises par le Gouvernement, d'une part pour rapprocher la formation des bénéficiaires et des besoins des entreprises en décentralisant la formation professionnelle des jeunes, d'autre part en entreprenant une réforme de l'intérieur pour simplifier et rationaliser les dispositifs de l'emploi et de la formation professionnelle.