

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 2

AFFAIRES SOCIALES ET EMPLOI

I. Section commune

III. Emploi

Rapporteur spécial : M. Jacques MOSSION.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Peirein, Robert Vizet, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Gœtschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moynet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 841 et annexes, 990 (annexes n° 2 à 5), 981 (tomes I à IV) 982 (tome IV) et T.A.175

Sénat : 82 (1987-1988)

SOMMAIRE

	Pages
I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	4
II. EXAMEN EN COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	9
 CHAPITRE PREMIER EMPLOI ET CHOMAGE EN 1986/1987	
A. En 1986	10
1. La stabilisation de l'emploi	10
2. La progression ralentie du chômage.....	11
B. En 1987	12
1. Le chômage	12
2. L'emploi.....	12
 CHAPITRE II LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	
A. Un effort en faveur de catégories prioritaires	13
1. L'emploi des jeunes.....	13
2. La réinsertion des chômeurs de longue durée	14
3. La promotion de l'emploi.....	14
B. La modernisation du marché du travail	15
1. L'assouplissement de la gestion du personnel.....	15
2. L'amélioration du service public de l'emploi	15
 CHAPITRE III SECTION COMMUNE	
I. Moyens des services	16
1. Dépenses en personnel.....	17
2. Matériel et fonctionnement des services.....	18
II. Les investissements exécutés par l'Etat	19

CHAPITRE IV	
SECTION EMPLOI	20
1. Investissement et fonctionnement des dépenses sélec- tives	21
2. Les interventions publiques : une priorité absolue	23
A. Une priorité absolue à la formation professionnelle	24
1. La formation des jeunes	24
2. La formation des adultes	26
B. La reconversion : un effort très sélectif	28
C. Les dépenses d'assistance et de solidarité : une progression moyenne, mais par nature préoccupante	32

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Les crédits de la section Emploi pour 1988 retraçent incontestablement un effort budgétaire remarquable dont on doit souligner qu'il avait déjà été largement amorcé en 1987, par répartition de crédits en cours d'année.

La situation de l'emploi devrait en être confortée, car elle reste fragile – surtout pour la classe d'âge de 25 à 49 ans, notamment les femmes.

Deux problèmes restent particulièrement préoccupants :

– le devenir des stagiaires bénéficiant des nouveaux dispositifs de formation professionnelle. Une évaluation devra être présentée pour 1986 et 1987;

– les solutions proposées aux chômeurs de longue durée. Dans quelle mesure les dispositifs prévus en leur faveur obtiendront-ils des résultats ? La situation des chômeurs de longue durée semble en effet s'aggraver.

Enfin, l'augmentation très importante de la dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi, la réforme de l'A.N.P.E., devraient s'accompagner d'une information approfondie des élus locaux sur les modalités de leur contribution à la politique de l'emploi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 5 novembre 1987, sous la présidence de M. Christian Poncelet, la commission des finances a procédé à l'examen du budget des affaires sociales et de l'emploi, I. section commune III. emploi, pour 1988, sur le rapport de M. Jacques Mossion, rapporteur spécial.

M. Jacques Mossion, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les crédits de la section commune qui rassemblent les crédits de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale ainsi que les crédits de fonctionnement des directions régionales.

Pour 1988, les crédits demandés au titre de la section commune s'élèvent à 2,77 milliards de francs, soit une progression de 3 %, ce qui représente un ralentissement très net par rapport à l'effort réalisé en 1987 (+ 13,4% par rapport à 1986, mais 6,6% hors l'effet des transferts de dotations).

Cette progression de 3% est la résultante de deux mouvements opposés : l'augmentation de 3,5% pour les moyens des services et la diminution de 12,17 % pour les investissements exécutés par l'Etat.

M. Jacques Mossion, rapporteur spécial, a ensuite souligné que le budget de la section commune restait dominé par le poids des dépenses de personnel.

Ce budget est, par ailleurs, peu affecté par les opérations de partition des D.D.A.S.S. qui exercent l'essentiel de leur effet sur la section « Affaires sociales ».

De même, le plan de modernisation du ministère continue d'être mis en oeuvre en 1988. Enfin, un effort sensible est réalisé dans le domaine des études et recherches.

M. Jacques Mossion, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits de l'emploi.

Il a appelé que le budget de l'emploi et de la formation professionnelle était présenté comme l'une des priorités du budget général pour 1988.

Ce budget atteint ainsi 74,6 milliards de francs en 1988 soit une progression de 11,6%.

Enfin, si l'on prend en compte les dépenses du budget des charges communes, le budget de l'emploi s'élève à plus de 78 milliards de francs et progresse de 9,8 %.

L'essentiel des dotations de la section emploi figure au titre des interventions publiques, dont les crédits augmentent de 12,1% pour 1988.

Cette progression recouvre une évolution très différenciée des trois volets de la politique de l'emploi : formation, reconversion, assistance et solidarité.

Les dépenses de formation s'élèvent en 1988 à 21,4 milliards de francs, progressant ainsi de près de moitié.

Cette progression très importante doit être complétée par l'évolution du budget des charges communes (chapitre 44-76) consacré aux exonérations de charges sociales liées à l'embauche : 4,28 milliards de francs en 1987 -dont 3,46 milliards de francs pour la formation professionnelle-, et 1,878 milliard de francs en 1988 entièrement consacrés à la formation.

Par ailleurs, plus de 75% de la provision inscrite au fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle, soit 2,845 milliards de francs pour 1987, a été attribuée en cours d'année à des actions de formation professionnelle.

Le rapporteur spécial a ainsi estimé que la progression des crédits de la section emploi consacrés à la formation professionnelle résultait d'un recentrage autant que d'un effort global.

Parmi ces dépenses, les actions en faveur des jeunes occupent une place essentielle et se répartissent en 4 dotations principales : les actions de formation en faveur des jeunes, les stages d'initiation à la vie professionnelle (16-25 ans), la participation de l'Etat aux actions d'apprentissage et les travaux d'utilité collective.

Ces différents dispositifs ont été réactivés pendant l'été 1987 avec la prolongation du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, et la loi du 23 juillet 1987 sur l'apprentissage.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les crédits destinés à la formation des adultes, les crédits en faveur de la reconversion et les crédits d'assistance et de solidarité.

La dotation du fonds national de chômage augmente ainsi de 12% par rapport à 1987.

Cette progression résulte de variations opposées comme la diminution des dépenses de chômage partiel, la subvention au titre de la garantie de ressources, les versements à L'U.N.E.D.I.C. au titre des P.I.L. (programmes d'insertion locale) pour les chômeurs de longue durée, et principalement la subvention de l'Etat au fonds de solidarité (+ 1,38 milliard de francs).

M. Jacques Mossion, rapporteur spécial, a ensuite présenté un certain nombre d'observations.

Il a tout d'abord souligné que les crédits de la section emploi pour 1988 retraçaient incontestablement un effort budgétaire remarquable. La stabilisation de la situation de l'emploi devrait ainsi en être confortée car elle reste fragile.

Il s'est cependant inquiété du devenir des stagiaires bénéficiant des nouveaux dispositifs de formation professionnelle et des résultats des nouvelles mesures en faveur des chômeurs de longue durée. Le ralentissement du chômage recouvre en effet une aggravation de leur situation.

Enfin, il a souhaité qu'une augmentation très importante de la dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi s'accompagne d'une information approfondie des élus locaux sur les modalités de leur contribution à la politique de l'emploi, contribution qui doit s'accroître et se diversifier.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a insisté sur les charges incompressibles pesant sur le budget de l'Etat en matière d'emploi. Il a souligné l'impact des T.U.C. et des S.I.V.P. sur le niveau de l'emploi en 1986 et 1987.

M. Robert Vizet a considéré que ce budget n'était pas celui de l'emploi mais du chômage. Il a considéré que l'importance des T.U.C. et des S.I.V.P. masquait l'importance du chômage dans notre pays. Il a évoqué les contraintes nouvelles qui pouvaient peser sur les municipalités en matière de placement des demandeurs d'emploi. Il s'est inquiété du rôle des associations intermédiaires en matière de placement des demandeurs d'emploi.

M. André Fosset s'est préoccupé de savoir si l'informatisation des A.N.P.E. avait été accompagnée d'une amélioration significative de leurs résultats en matière de placement des demandeurs d'emploi. Il a souhaité une meilleure articulation des compétences des régions et de l'Etat en matière de formation professionnelle.

M. Jacques Descours-Desacres s'est inquiété du sort des jeunes travailleurs indépendants contraints au chômage qui ne bénéficient d'aucun soutien financier. Il a souligné le rôle très positif des associations intermédiaires, dont le fonctionnement repose souvent sur le bénévolat.

M. Christian Poncelet, président, a souligné l'aggravation du chômage des adultes. Il s'est inquiété du nombre de jeunes sortant du système éducatif sans formation et du devenir des stagiaires de la formation professionnelle. Il a souhaité que les tâches de placement des demandeurs d'emploi ne soient pas progressivement confiées aux collectivités locales.

Après les réponses du rapporteur spécial aux divers intervenants, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat **d'adopter les crédits des affaires sociales et de l'emploi, I. section commune III, emploi pour 1988.**

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le fascicule budgétaire du ministère des Affaires sociales et de l'emploi est divisé en trois sections :

- section commune,
- section affaires sociales,
- section emploi.

Le présent rapport analyse les crédits :

- de la section commune, soit les crédits de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale et des directions régionales,

- de la section emploi : soit les crédits consacrés à l'emploi et à la formation professionnelle, au travail, de même que les crédits de personnel des services extérieurs du travail et de l'emploi.

Votre rapporteur présentera les tendances de l'emploi et du chômage en 1986 et 1987, ainsi que les grandes lignes de la politique de l'emploi menée depuis 1986.

Il présentera ensuite l'analyse du budget de la section commune, puis de la section emploi.

CHAPITRE PREMIER

EMPLOI ET CHOMAGE EN 1986/1987

A. EN 1986

1. La stabilisation de l'emploi

L'emploi est resté stable en 1986 aux environs de 21.200.000 personnes.

a) L'industrie a continué à perdre des emplois.

Un peu moins de 100.000 emplois industriels ont été supprimés en 1986 (135.000 en 1985) : en fait, les réductions de sureffectifs « structurelles » ont compensé les améliorations conjoncturelles.

Les compressions d'effectifs sont les plus importantes dans les industries produisant des biens d'équipement : 42.000 emplois. 30.000 postes ont été supprimés dans l'automobile, 80.000 postes dans le secteur de la construction navale et aéronautique, de l'armement, 13.000 dans l'industrie mécanique.

Dans l'industrie des biens intermédiaires, 26.000 emplois ont disparu : 9.000 dans la sidérurgie, 6.000 dans la fonderie et le travail des métaux, 2.600 dans l'industrie chimique de base, 1.900 dans l'industrie du papier et du carton.

Dans l'industrie des biens de consommation, 19.000 emplois ont été supprimés (31.000 l'avaient été en 1985).

Enfin, le bâtiment génie civil et agricole a créé quelques milliers d'emplois salariés, ce qui est une rupture avec plusieurs années de baisse des effectifs.

b) Le secteur tertiaire marchand a créé des emplois.

Il s'agit des commerces, transports, services, organismes financiers et assurances.

Le commerce de détail a créé environ 30.000 emplois. Dans le commerce de gros, plus de 9.000 emplois ont été créés (commerce non-alimentaire et biens d'équipement).

L'emploi a crû fortement dans les services marchands rendus aux entreprises -travail temporaire notamment (50.000 emplois).

3.000 emplois ont été créés dans les banques, alors que la diminution a été régulière dans le secteur des transports et télécommunications, et que les effectifs sont restés stables dans le secteur des assurances.

c) Le secteur public ne crée plus d'emploi.

Les recrutements dans la fonction publique ont été diminués depuis 1985, en raison des restrictions du budget de l'Etat.

Les collectivités territoriales ont ralenti leurs créations d'emplois dès 1984.

2. La progression ralentie du chômage

A la fin du mois de décembre 1986, 2.688.900 demandeurs d'emploi étaient inscrits à l'A.N.P.E., soit 140.000 en plus par rapport au 31 décembre 1985.

La tendance n'était pas **régulière** : forte augmentation pendant le 1er semestre, stabilisation au cours de l'automne (à cause des effets du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes).

La tendance n'était pas **uniforme** : le nombre de jeunes demandeurs d'emploi avait diminué de 3,6% en 1986, alors que l'ensemble des demandes avait progressé de 5,8% : les inscriptions d'adultes avaient augmenté -particulièrement pour les femmes entre 25 et 49 ans (+ 18%).

B. EN 1987

1. Le chômage

Après une période de forte progression (+ 120.000 en 4 mois), le nombre de demandeurs d'emploi a reculé d'à peu près 30.000 au cours du 2ème trimestre 1987. Cette baisse a porté presque exclusivement sur la population masculine –surtout les demandeurs de moins de 25 ans– et à un degré moindre sur les hommes de 25 à 49 ans.

Au mois de septembre, le chômage a baissé pour toutes les catégories de demandeurs, et il a été plus fort pour les jeunes (– 4% pour les moins de 25 ans, – 9,2% en un an). Le nombre de demandeurs d'emploi à la fin du mois de septembre s'établit à **2.596.900**.

2. L'emploi

La progression du chômage enregistrée au début de l'année et l'amélioration à partir d'avril ne résultent pas d'une détérioration de la situation de l'emploi : les effectifs salariés des secteurs marchands non-agricoles sont restés stables sur la période.

En fait, ce sont les mesures prises en faveur de l'emploi qui sont à l'origine des décalages : programme S.I.V.P., relance des stages en faveur des chômeurs de longue durée.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

La politique menée en faveur de l'emploi depuis 1986 est orientée autour de deux préoccupations majeures :

– **Aider certaines catégories prioritaires** : il s'agit à la fois de l'amplification d'un effort amorcé avant 1986, notamment en faveur des chômeurs de longue durée mais aussi et surtout d'une politique nouvelle de formation professionnelle, provisoirement en direction des jeunes.

– **Moderniser le marché du travail** : en assouplissant la gestion du personnel, en améliorant le service public de placement.

A. *UN EFFORT EN FAVEUR DE CATEGORIES PRIORITAIRES*

1. **L'emploi des jeunes**

L'ordonnance du 17 juillet 1986 avait mis en place le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes qui visait à favoriser l'embauche des jeunes en allégeant les charges sociales des entreprises, et à développer les formations en alternance, surtout les plus qualifiantes.

L'ordonnance 86-1287 du 20 décembre 1986 a reconduit partiellement ce programme.

La loi du 23 juillet 1987 sur l'apprentissage et la loi du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social ont à nouveau prolongé, à compter du 1er juillet 1987, le dispositif d'exonération prévu au titre des contrats d'apprentissage, contrats de qualification (jusqu'au 30 juin 1988) et stages d'initiation à la vie professionnelle.

Par ailleurs, les décrets du 20 mars 1987 ont prolongé au-delà d'un an les travaux d'utilité collective et étendu son bénéfice aux jeunes chômeurs de longue durée âgés de 22 à 25 ans.

2. La réinsertion des chômeurs de longue durée

En 1986, le programme de formation en faveur des chômeurs de longue durée avait été reconduit.

Parallèlement, deux programmes spécifiques en faveur des femmes isolées ont été mis en oeuvre.

A la fin de l'année 1986, et au début de l'année 1987, ces actions sont amplifiées par les programmes d'insertion locale en faveur des chômeurs de longue durée indemnisés au titre de l'allocation de solidarité spécifique et âgés de plus de 25 ans : ces programmes comportent des périodes d'activité dans des collectivités locales, établissements publics ou associations, alliant une activité avec une formation professionnelle.

La loi du 10 juillet 1987 a mis en place deux types de mesures :

- des formules de reclassement : les contrats de réinsertion en alternance, contrats de travail pour les chômeurs pouvant accéder à un emploi, sous réserve d'une formation complémentaire ; les stages de réinsertion en alternance, pour les chômeurs de longue durée plus défavorisés, organisés par les agences locales pour l'emploi, et les directions départementales du travail et de l'emploi ;

- une incitation à l'embauche : sous forme d'une exonération de 50% des cotisations patronales d'assurance sociale et d'allocations familiales pendant un an, pour les employeurs qui embaucheront un chômeur de longue durée dans les trois mois suivant un stage de formation professionnelle.

3. La promotion de l'emploi

La dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi, mise en place au début de l'année 1986, est augmentée.

Les contrats emploi-formation-production, créés en 1984, qui visaient à articuler la création d'emplois et l'augmentation de la valeur ajoutée, tout en développant des actions nouvelles, ne sont pas reconduits en 1987.

En revanche, l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise a été réformée par décret du 26 mars 1987 : un comité départemental, créé auprès du Préfet, examine désormais les projets soumis par les candidats.

B. LA MODERNISATION DU MARCHE DU TRAVAIL

1. L'assouplissement de la gestion du personnel

La loi du 3 juillet 1986 a supprimé le principe de l'autorisation administrative préalable de licenciement, à partir du 1er janvier 1987. L'accord des partenaires sociaux du 20 octobre 1986 a créé les conventions de conversion que les employeurs doivent, dans certains cas, obligatoirement proposer à leurs salariés.

La loi du 30 décembre 1986 a fixé les nouvelles règles de procédure : à partir du 1er janvier 1987, l'administration n'intervient plus dans l'appréciation du motif du licenciement et du contenu du plan social. Son rôle juridique se limite au contrôle du respect des procédures.

L'ordonnance du 11 août 1986 a édicté une série de mesures visant à faciliter le recours aux contrats à durée déterminée au travail temporaire, et à favoriser l'exercice du travail à temps partiel.

La loi du 19 juin 1987 a pour objectif de permettre aux entreprises des modulations d'horaire jusqu'à 44 heures dans le cadre d'un accord de branche ou d'entreprise.

Enfin, la loi du 27 janvier 1987 a créé un nouveau statut des associations intermédiaires, agréées par l'Etat. Ces associations ont pour objet l'embauche de demandeurs d'emploi, pour assurer leur mise à disposition, moyennant rémunération, auprès d'un employeur pour des activités qui ne sont pas déjà assurées, dans les conditions économiques locales, par l'initiative privée ou par l'action de collectivités publiques ou d'organismes bénéficiant de ressources publiques.

2. L'amélioration du service public de l'emploi

L'ordonnance du 21 décembre 1986, relative au placement des demandeurs d'emploi, définit trois objectifs :

- la démultiplication des actions du service public de placement, par l'introduction de correspondants de l'A.N.P.E..

- le rapprochement entre l'A.N.P.E. et l'U.N.E.D.I.C. : notamment, en augmentant la participation des partenaires sociaux aux instances délibératives ou consultatives de l'agence.

- l'adaptation aux réalités locales par la contribution des communes aux différentes actions de l'agence.

CHAPITRE III

SECTION COMMUNE

La section commune du budget des affaires sociales et de l'emploi rassemble les crédits de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale ainsi que les crédits de fonctionnement des directions régionales.

Ce budget reste un budget de gestion, dominé par les dépenses de personnel, soumis aux restructurations de l'administration centrale du ministère.

Pour 1988, les crédits demandés au titre de la section commune s'élèvent à 2,77 milliards de francs, soit une progression de 3%, ce qui représente un ralentissement très net par rapport à l'effort réalisé en 1987. (+ 13,4% par rapport à 1986, mais 6,6% hors l'effet des transferts de dotations).

Cette progression de 3% est la résultante de deux mouvements opposés :

- Augmentation de 3,5% pour les moyens des services,
- Diminution de 12,17% pour les investissements exécutés par l'Etat.

I. MOYENS DES SERVICES

Ils représentent 93% du budget « section commune ». L'augmentation de 3,5% des dépenses est le reflet des variations des deux chapitres principaux : dépenses en personnel, dépenses de matériel.

1. Dépenses en personnel

Elles s'élèvent à 1,8 milliard de francs et progressent de 3,4% par rapport à 1987. Les évolutions les plus importantes concernent :

- En mesures acquises :

- L'incidence des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1987 : 8,12 millions de francs et de l'ajustement des crédits représentant la participation du budget du ministère aux charges de pension : + 59,8 millions de francs.

- Les conséquences du transfert au budget de l'économie, des finances et de la privatisation, d'un secrétariat d'Etat -devenu secrétariat d'Etat à la concurrence et à la consommation : - 2,16 millions de francs.

- En mesures nouvelles :

Des dépenses supplémentaires apparaissent au titre :

- de l'amélioration du régime des oeuvres sociales : 996.647 francs

- des transferts et virements : + 1,57 million de francs, résultant notamment :

- du transfert du budget du ministère de l'industrie permettant la rémunération de huit ingénieurs de haute technicité : + 3 millions de francs;

- du redéploiement à partir de la section Affaires sociales des crédits relatifs au Haut comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme : + 1,2 million de francs.

Des économies sont réalisées au titre :

- de la décentralisation :

C'est-à-dire de la prise en charge par l'Etat et les départements des dépenses de personnel mis à leur disposition en application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 : - 1,6 million de francs.

- de l'allègement des structures administratives : - 4 millions de francs (suppression de 50 emplois).

- de réductions d'effectifs :

(Suppression de 50 emplois au titre de l'adaptation générale des effectifs aux besoins) : - 3,9 millions de francs.

2. Matériel et fonctionnement des services

Les dépenses augmentent de 29,9 millions de francs, soit de 4,5%, essentiellement au titre :

- Des dépenses de matériel et de fonctionnement courant : + 16,75 millions de francs. Notamment :

- Extension en année pleine des crédits de location de la sous-direction des naturalisations, installée à Nantes en septembre 1987 : + 2,15 millions de francs.

- Couverture des frais d'affranchissement résultant de la suppression de la franchise postale pour les commissions et juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale : + 10 millions de francs.

- Redéploiement à partir de la section Affaires sociales des crédits relatifs au fonctionnement et aux actions du Haut comité d'étude et d'information sur l'alcoolisme : + 1,2 million de francs.

Enfin, augmentent significativement :

- les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques : + 6,614 millions de francs, correspondant à la mise en oeuvre d'un nouveau volet du plan de modernisation du ministère adopté en 1986,

- les dépenses de statistiques : + 2,1 millions de francs dont 1,7 million de francs pour l'extension de l'enquête sur les mouvements de main-d'oeuvre aux entreprises de 10 à 15 salariés,

- les dépenses d'études générales : + 2,1 millions de francs dont 1,6 million de francs pour le financement des Etats généraux de la Femme.

II. LES INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT

1. Les dépenses d'équipement administratif enregistrent une baisse de 12,45 millions de francs.

2. Les dépenses d'informatique et de télématique diminuent de 2,82 millions de francs, sauf la ligne « Informatique hospitalière » qui passe de 5 millions de francs à 6,38 millions de francs.

3. Enfin, le chapitre « Etudes d'organisation-recherche » voit ses dépenses augmenter de 4,5 millions de francs, progression due essentiellement à la ligne « Recherche-actions incitatives ».

CHAPITRE IV

SECTION EMPLOI

Le budget de la section « Emploi » (du ministère des affaires sociales et de l'emploi) retrace la priorité accordée en 1988 aux actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, au sein du budget général.

En effet, les crédits de ce budget évoluent de la façon suivante :

Titres	1988	1988/1987 (%)
III.- Moyens des services	3,566	+ 2,9
IV.- Interventions publiques	70,713	+ 12,1
VI.- Subventions d'investissement	0,322	- 3,4

Le budget de l'emploi atteint 74,6 milliards de francs en 1988. Il progresse de 11,6%.

Deux observations, cependant, doivent être apportées, préalablement à l'examen de ce budget :

– une partie importante des dépenses liées à l'emploi apparaît au budget des charges communes et correspond aux dépenses d'exonérations de charges sociales, liées à l'emploi et à la formation professionnelle.

En 1987, 4,28 milliards de francs étaient ainsi prévus à ce budget, et 1,57 milliard de francs pour les exonérations liées à l'apprentissage. En

sage. Par ailleurs, est également inscrite au budget des charges communes une dotation au Fonds national de solidarité : 21,7 millions de francs en 1987, 21,2 millions de francs en 1988.

– D'autre part, une provision de 2,845 milliards de francs était inscrite au budget de la section emploi en 1987 et a été répartie en cours d'année. De même, par décret d'avances, près de 4 milliards de francs ont été affectés au profit de la section emploi, au mois d'août 1987 et répartis en faveur de diverses actions.

La répartition de ces crédits (provision et décret d'avances) est actuellement connue.

L'essentiel en a été affecté :

– aux stages de préparation à l'emploi (16-25 ans) : 2,1 milliards de francs ;

– aux stages d'initiation à la vie professionnelle (jeunes) : 1,5 milliard de francs ;

– aux stages de réinsertion en alternance : 555 millions de francs (chômeurs de longue durée) ;

– Aux travaux d'utilité collective : 420 millions de francs ;

– aux stages du F.N.E., stages modulaires et de mise à niveau : 1,328 milliards de francs.

Pour l'année 1988, la provision prévue au Fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle est réduite à 900 millions de francs, ce dont votre rapporteur se félicite. Il souhaiterait disposer d'une première évaluation de la répartition de ces crédits.

Ces observations ayant été faites, l'examen du budget de la section Emploi fait apparaître :

– la sélectivité des dépenses d'investissement et de fonctionnement ;

– la prépondérance des interventions publiques.

1. Investissement et fonctionnement des dépenses sélectives

Les dépenses de fonctionnement augmentent de près de 3%. Les subventions d'investissement diminuent de 3,5%. Cette évolution recouvre une évolution contrastée des dépenses, dont une partie importante est consacrée au service public de l'emploi.

L'Agence nationale pour l'emploi :

L'augmentation de la subvention de fonctionnement s'élève à 98 millions de francs. Cette somme résulte d'un accroissement de la subvention de personnel, à hauteur de 71,4 M.F., et d'une majoration de crédits pour les autres dépenses de fonctionnement, soit 26,6 M.F. en plus.

La subvention de personnel s'établit à 1,715 milliard de francs : l'A.N.P.E. étant exonérée en 1988 des mesures de réduction d'effectifs. La subvention pour les autres dépenses de fonctionnement sera de 748.118.903 francs.

L'incidence des mesures nouvelles est la suivante :

- l'obligation de communiquer la liste des demandeurs d'emploi de chaque commune aux maires, sur leur demande, conformément à l'ordonnance du 20 décembre 1986 et au décret du 24 juin 1987, entraîne des dépenses de l'ordre de 4 M.F.;

- l'accroissement de crédits pour l'informatique : 18 M.F.;

- le déménagement du siège de l'A.N.P.E. sera financé en partie sur la subvention de fonctionnement, en partie sur le fonds de roulement.

Les crédits d'investissement sont en légère régression : - 1,23%. Pour 1988 : 25,5 M.F. sont demandés pour l'immobilier, 20,9 M.F. pour l'informatique.

Les crédits demandés devraient permettre :

- la poursuite de la modernisation du parc immobilier de l'Agence,

- la promotion d'un système informatique performant : le « Système d'aide à la gestion en temps réel des offres d'emploi », dont l'objectif est d'améliorer le taux de pénétration de l'A.N.P.E. sur le marché de l'emploi.

Votre rapporteur souhaiterait très vivement connaître les résultats obtenus par la mise en place de ce programme.

Les autres dépenses sont relativement stationnaires :

- en fonctionnement :

- les rémunérations des services extérieurs progressent de 4,1 millions de francs;

- les subventions aux organismes de formation, d'études et de recherche progressent de près de 700.000 francs, du fait de l'Institut national du travail;

- en investissement :

- l'A.F.P.A. voit ses investissements prévus en 1988 augmenter de près de 8 millions de francs pour les dépenses d'intérêt national, diminuer de 21 millions de francs pour les dépenses d'intérêt régional.

- A souligner cependant, une subvention de 15 millions de francs prévue pour l'expérimentation d'amélioration des conditions de travail (9,2 M.F. étaient inscrits en 1987).

2. Les interventions publiques : une priorité absolue.

En 1988, les crédits consacrés aux interventions publiques s'élèvent à 70,7 milliards de francs, et se répartissent de la façon suivante :

Dépenses	Volume (en MMF)	%	1988/1987 (%)
Action éducative et culturelle	21,4	30,3	+ 50,7
Action économique Encouragements et interventions	29,14	41,2	- 2,3
Action sociale Assistance et solidarité	20,2	28,5	+ 12,8
Total	70,7	100	12,1

La progression très importante de ces crédits est le reflet des choix suivants :

A. UNE PRIORITE ABSOLUE A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

1. La formation des jeunes

L'effort consenti en faveur de la formation professionnelle est orienté vers les jeunes, à travers quatre actions principales :

a) Les travaux d'utilité collective.

En 1986, 363.907 jeunes ont été inscrits à un travail d'utilité collective; du 1er janvier au 30 juin 1987, 169.720 jeunes.

● Le décret du 20 mars 1987 rend possible la prolongation, au-delà de 12 mois, de la durée d'un travail d'utilité collective, et améliore la qualité du dispositif par l'obligation de nommer un correspondant du stagiaire, et par l'incitation à la mise en place d'actions de formation d'accompagnement.

● Pour 1988, une dotation de **4,37 milliards de francs** permettra de développer la relance du programme des T.U.C. :

– en finançant la prise en charge de 250.000 stagiaires, en moyenne mensuelle;

– en assurant la prise en charge de 12.500 stagiaires par mois, faisant l'objet d'une prolongation de stage au-delà d'un an.

b) Les formations en alternance.

Le plan d'urgence pour les jeunes de l'été 1986 avait ravivé des dispositifs de formation en alternance déjà existants, dans le cadre de l'accord interprofessionnel du 26 octobre 1983 et de la loi sur la formation professionnelle du 24 février 1984.

Les mesures prises dans le cadre du plan d'urgence, reconduites sous réserve de quelques modifications en 1987, favorisent le recours à trois formules différentes :

– **le contrat de qualification** : contrat de travail dont la durée est comprise entre 6 et 24 mois. Il comprend une formation théorique et aboutit à l'acquisition d'une qualification sanctionnée par un titre ou un diplôme homologué ou reconnu par une convention collective;

– **le contrat d'adaptation** : contrat de travail, à durée indéterminée, ou déterminée d'au moins un an. Il comporte plus de 200 heures de formation en vue d'assurer une insertion professionnelle rapide;

– **les stages d'initiation à la vie professionnelle**. Ils ont pour but de permettre aux jeunes de 16 à 20 ans, demandeurs d'emploi, de choisir une orientation. Le stage, de 3 à 6 mois, s'effectue en entreprise.

Du 1er mai au 30 juin 1987, les résultats du dispositif de formation en alternance, réactivé par le plan d'urgence, ont été les suivants :

– contrats de qualification :	33.134
– contrats d'adaptation :	308.837
– stages d'initiation à la vie professionnelle :	303.805

Les contrats d'adaptation et de qualification sont financés par la défiscalisation de la contribution additionnelle de 0,1% à la taxe d'apprentissage, et du versement de 0,3% consacré par les entreprises à la formation des jeunes.

Pour les S.I.V.P., l'Etat supporte le coût de 75 heures auprès de l'organisme de suivi ainsi que la rémunération du stagiaire. Compte tenu de l'accroissement du nombre des S.I.V.P. de 150.000 à 250.000 et de la prolongation de la durée de ces stages de 3 à 6 mois, la dotation dans le projet de budget pour 1988 s'élève à près de 3 milliards de francs.

c) Les stages de préparation à l'emploi.

L'objectif des stages de préparation à l'emploi est de permettre aux jeunes, sortis de la formation initiale sans qualification, d'amorcer un processus de formation qualifiante.

Ces stages s'adressent :

- aux jeunes âgés de 16 à 18 ans, de faible niveau scolaire,
- aux jeunes âgés de 18 à 25 ans, primo demandeurs d'emploi de très faible niveau de formation initiale et/ou chômeurs de longue durée.

Pour 1988 : 140.000 places de stages de préparation à l'emploi sont prévues, pour une dotation de **2,3 milliards de francs**.

L'accompagnement des stages pour les jeunes par les permanences d'accueil, d'information et d'orientation, a été important pour la campagne 1986-1987 : 300.000 à 350.000 jeunes accueillis. Le crédit de 180 millions de francs accordé aux P.A.I.O. en 1987 est donc reconduit en 1988, au sein de l'enveloppe destinée aux stages 16-25 ans.

d) L'apprentissage.

La loi du 23 juillet 1987 a apporté des aménagements importants à la loi du 16 juillet 1971 sur l'apprentissage.

La loi réaffirme l'apprentissage comme voie de formation initiale, mais étend l'éventail des qualifications préparées : l'apprentissage peut désormais constituer une voie complète de formation et de ce fait mieux s'articuler avec l'ensemble des formations dispensées dans l'enseignement technique.

L'élévation de la durée minimale de la formation en centre représente un effort de 36 millions de francs, inscrit sur le chapitre de la dotation de décentralisation.

Le programme d'accompagnement s'accroît de 113 millions de francs et porte la participation de l'Etat aux actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage, mises en oeuvre par les régions, à 220 millions de francs.

2. La formation des adultes

a) **Le programme national de la formation professionnelle** : ses dotations progressent de plus de 13%, et dépassent 2 milliards de francs en 1988.

Ce programme a pour objet d'aider certaines catégories de salariés, et de moderniser la formation, en particulier dans des domaines technologiques nouveaux.

En 1988, un effort particulier est prévu sur ce programme, en tenant compte des résultats de la table ronde de la formation professionnelle réunie en mars 1987.

La dotation prévue progresse de plus de 13% (2,5% en 1987), dont 100 millions pour promouvoir des produits pédagogiques nouveaux.

b) Le congé individuel de formation.

La participation de l'Etat au financement du C.I.F. passe de 97 à 147 millions de francs en 1988.

c) L'Association pour la formation professionnelle des adultes :

En 1988, les crédits de fonctionnement de l'A.F.P.A. s'élèvent à 3,01 milliards de francs, soit une progression de 145 M.F.

Les actions retenues prioritairement sont, pour 1988 : l'aide à l'orientation, à la formation et à l'insertion, le renforcement des formations qualifiantes, l'accompagnement des mutations industrielles.

Sur le plan des structures, le rôle des directeurs d'agence régionale devrait être renforcé pour permettre une meilleure prise en compte des besoins locaux et régionaux en matière de formation professionnelle.

d) Les actions de formation en faveur des chômeurs de longue durée :

La loi du 17 juillet 1987 a prévu des mesures spécifiques de formation en alternance pour les chômeurs de longue durée : les stages de réinsertion en alternance s'adressent ainsi aux demandeurs d'emploi depuis plus de deux ans - et prévoient un apprentissage de la vie professionnelle : 60 heures par mois de formation, le reste en milieu de travail. 20.000 stagiaires sont prévus en 1988, soit une dotation de **731 millions de francs**.

B. LA RECONVERSION . UN EFFORT TRES SELECTIF

Sont considérées comme des actions de reconversion, les actions qui favorisent l'adaptation des salariés, le reclassement des travailleurs licenciés, ou demandeurs d'emploi. Il peut s'agir, le cas échéant, de formation.

1) Pour 1988, sont en diminution :

a) *Les dépenses liées au chômage partiel* : - 142 M.F.

En effet, le recours au chômage partiel, qui s'était développé abusivement en 1983 et 1984, a été ralenti par des mesures successives : le décret du 3 avril 1985, les décrets des 3 mai 1984 et 30 avril 1987 ont encadré de façon beaucoup plus stricte l'accès aux conventions de chômage partiel : le nombre de bénéficiaires continue de diminuer depuis 1985 (111.900 en avril 1987).

b) *Les dépenses de reclassement des travailleurs handicapés* : - 21,3 M.F., ce qui correspond essentiellement à une réforme de la garantie de ressources, aboutissant à une augmentation de l'allocation aux adultes handicapés (section affaires sociales).

c) *La dotation des congés de conversion* : - 282,5 M.F. qui s'établit à 1 milliard de francs. Cette diminution est le résultat de l'évolution de deux dispositifs :

● Les congés de conversion, institués par accords de branche, puis généralisés par la loi du 5 août 1985 :

- Les bénéficiaires des actions de conversion par branche ont suivi en général des formations longues ; les bénéficiaires des congés de conversion de droit commun ont suivi des formations plus courtes, orientées vers des reclassements rapides. Un nombre important de reclassements s'est fait sans formation.

Le nombre de bénéficiaires a été de près de 11.000 pour les congés spécifiques, 12.000 environ pour le congé de droit commun, de 1985 à 1987.

● Les conventions de conversion.

Elles ont été instituées par l'accord national interprofessionnel du 20 octobre 1986 et par la loi du 30 décembre 1986. Les conventions de conversion accompagnent la réforme du droit du licenciement. Elles sont obligatoires en cas de licenciement de moins de 10 salariés – ou si l'entreprise a moins de 50 salariés – ou n'a pas d'institution représentative du personnel.

La convention prévoit la possibilité de bénéficier, pendant 5 mois et pour 300 heures au maximum, d'actions de formation. L'allocation spécifique de conversion est versée par l'ASSEDIC, qui perçoit de l'entreprise les indemnités de préavis. La formation est financée par l'Etat, l'UNEDIC, et l'entreprise (4.000 F par salarié).

Le nombre de bénéficiaires était de 4.500 environ au 31 juillet 1987. Il semble que le résultat, plus faible que prévu, soit à l'origine de la réduction des crédits prévus pour les congés de conversion.

Votre rapporteur souhaite que cette mesure rencontre un plus large succès, afin de remplir son rôle d'accompagnement des suppressions d'emplois pour motif économique.

d) Les dépenses liées aux pré-retraites : mais cette baisse recouvre l'évolution contraire de deux dispositifs :

– une diminution des dépenses liées aux contrats de solidarité « pré-retraites », de 2,82 milliards de francs. La dotation s'élève à 1,3 milliard de francs. Les effectifs des bénéficiaires de ces contrats sont en extinction progressive : 11.100 prévus en 1988, contre 82.000 en 1986, 44.000 en 1987.

– une augmentation de 1,723 milliard de francs des versements à l'UNEDIC au titre des conventions d'allocation spéciale du F.N.E. Le nombre de bénéficiaires prévisible est de 209.500 en 1988, en rupture avec la diminution observée depuis plusieurs mois.

En effet, conformément à l'accord signé avec les partenaires sociaux le 28 juillet 1987, la contribution des salariés et des entreprises a été plafonnée, le solde étant financé par l'UNEDIC et l'Etat.

2) Certains dispositifs se maintiennent :

C'est le cas de l'aide au retour des travailleurs étrangers et de leurs familles (190 M.F.), dont le champ d'application est étendu depuis octobre 1986 aux demandeurs d'emploi, ce qui compensera le ralentissement d'une mesure destinée jusqu'ici aux seuls licenciés économiques.

3) D'autres mesures en faveur de l'emploi voient leurs dotations augmenter en 1988.

a) C'est le cas des actions du Fonds national de l'emploi : + 451 M.F.

Lès actions du F.N.E. en faveur de l'adaptation des salariés à leur emploi diminuent depuis 1985. Les actions en faveur des cadres se maintiennent (entre 65 et 70 M.F.). Mais l'effort est porté essentiellement en 1988 sur le reclassement professionnel des chômeurs de longue durée : ces actions sont intégrées dans le cadre de la loi du 10 juillet 1987 relative à la prévention et à la lutte contre le chômage de longue durée; elles devraient concerner 45.000 chômeurs en 1987.

Les formations proposées visent la réactualisation des connaissances sous forme de stages de durée relativement courte. Ils s'adressent en priorité aux adultes, chômeurs depuis plus d'un an.

De même, doivent être renforcés : les stages modulaires pour les chômeurs de longue durée et les actions de mise à niveau au profit d'entreprises acceptant d'embaucher des demandeurs d'emploi dont le profil n'est pas directement adapté à leur besoin.

Au total, 448 M.F. sont prévus comme crédits supplémentaires en faveur des chômeurs de longue durée.

Enfin, les actions d'adaptation pour les travailleurs handicapés doivent être renforcées (- 3 M.F.).

b) Les conventions sociales de la sidérurgie : + 698 M.F. Une nouvelle convention générale de la protection sociale de la sidérurgie a été signée le 16 juillet 1987. Le ministère des affaires sociales et de l'emploi contribue au financement de plusieurs de ses dispositifs, qui amènent à une augmentation des crédits de 698 M.F. en 1988.

c) Les actions de promotion de l'emploi progressent de plus de 285 M.F.

Il s'agit essentiellement d'un effort porté sur :

– **l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise** : les crédits augmentent de 200 M.F.

En 1986, 71.049 bénéficiaires de cette aide ont été recensés. Du 1er janvier au 30 avril 1987, 28.200 personnes avaient bénéficié de ce programme.

Les conditions d'octroi de cette aide ont d'ailleurs été modifiées par le décret du 26 mars 1987 : l'aide demeure ouverte aux demandeurs d'emploi indemnisés créant, ou reprenant une entreprise. Les demandeurs doivent désormais remplir un questionnaire qui permet aux commissaires de la République d'apprécier la réalité et la consistance de leur projet.

– **la dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi.**

La majorité des crédits concernant les autres actions de promotion de l'emploi ont été regroupés en une dotation départementale, dont les crédits s'élèvent à 163,7 M.F. en 1988, soit une progression de 85 M.F.

Cette dotation finance :

– les aides financières à la création d'entreprises par les jeunes et les demandeurs d'emploi de longue durée (Fonds départemental d'initiative des jeunes),

– l'accompagnement et l'assistance technique à la création d'entreprises.

d) Est à signaler, enfin, l'augmentation de la dotation en faveur des « programmes locaux d'insertion pour les femmes isolées », destinés à des femmes de plus de 40 ans, ayant élevé des enfants et démunies de ressources. En 1987, 69,2 M.F. étaient inscrits, en 1988, 116,5 M.F. sont prévus.

4) Des dispositifs **nouveaux de reconversion ont été créés** en 1987, en faveur des chômeurs de longue durée :

– deux décrets du 3 avril 1987 ont mis en oeuvre les programmes locaux d'insertion. Ces programmes ont pour objet de permettre à des chômeurs de longue durée de plus de 25 ans, bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, d'effectuer des travaux utiles à la collectivité, tout en bénéficiant d'une réadaptation professionnelle ainsi que, éventuellement, d'une formation complémentaire. En 1988, **594,7 M.F.** sont prévus à ce titre, l'objectif étant d'aboutir à une moyenne de 20.000 chômeurs bénéficiaires.

– **Les contrats de réinsertion en alternance** prévus par la loi du 17 juillet 1987. Ils s'adressent aux demandeurs d'emploi depuis plus d'un an, de plus de 26 ans, et pouvant exercer une activité professionnelle sous réserve d'une formation complémentaire. 10.000 contrats sont prévus en 1988, pour un coût de **355 M.F.**

Votre rapporteur se félicite tout particulièrement de ces mesures prises en faveur d'un public dont la situation s'aggrave, et restera très attentif aux résultats qui seront obtenus en 1988.

***C. LES DEPENSES D'ASSISTANCE ET DE SOLIDARITE :
UNE PROGRESSION MOYENNE, MAIS PAR NATURE
PREOCCUPANTE***

Ces dépenses progressent de 2,2 milliards de francs pour s'établir à 20,986 milliards de francs.

– La subvention de l'Etat au titre de la garantie de ressources s'établit à 12,26 milliards de francs, soit une progression de 392 millions de francs. L'association pour la structure financière prend en charge le coût de l'abaissement à 60 ans de l'ouverture des droits à la retraite, qui pèse sur le régime des salariés et des cadres.

Les ressources de l'A.S.F. se composent de 2 points de cotisation-chômage, et d'une dotation de l'Etat (à peu près 1/3 des ressources). La subvention de l'Etat est actualisée chaque année en fonction de l'évolution des prix de détail.

- La subvention au Fonds de solidarité progresse de 1,38 milliards de francs et s'élève à 6,57 milliards pour 1988.

Cette subvention couvre les dépenses d'indemnisation des chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance-chômage (allocation de base, puis allocation de fin de droits).

La loi du 10 juillet 1987 a supprimé le délai de carence qui existait auparavant après l'extinction de l'allocation de fin de droits. Désormais, le travailleur privé d'emploi accède directement, après l'A.F.P., au régime de solidarité, dans la mesure où il remplit les conditions d'attribution de l'allocation:

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique était de 241.841 en juin 1987 : la progression observée depuis 1985 reste très préoccupante.

Réunie le 5 novembre 1987 sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission des finances a procédé, sur le rapport de M. Jacques Mossion, rapporteur spécial, à l'examen des crédits des affaires sociales et de l'emploi. I. Section commune et III. Emploi pour 1988 et a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits des affaires sociales et de l'Emploi, I. Section commune et III. Emploi, pour 1988.