

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

Travail et Formation Professionnelle

Par MM. Louis SOUVET et Jean MADELAIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balareello, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Gilbert Belin, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, Eugène Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, François Delga, Franz Duboscq, Charles Ginésy, Claude Huriet, Roger Husson, Lucien Lanier, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexes n° 36 et 37), 295 (tomes XIII et XIV) et T.A 24.

Sénat : 87 et 88 (annexe n° 37) (1988-1989).

Lois de finances. - Agence nationale pour l'emploi - Chômage - Démographie - Emploi - Formation professionnelle - Travail (durée du).

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	23
PREMIERE PARTIE : L'EMPLOI ET LE CHOMAGE	25
I. Les statistiques et l'évolution de l'emploi et du chômage	25
A. L'emploi	25
1) La population active	26
2) L'emploi des jeunes	29
3) Le travail des femmes	31
4) L'emploi des handicapés	32
5) Le travail à temps partiel	35
6) Le travail temporaire	36
B. Le chômage	38
1) Le chômage total	38
2) Le chômage partiel	42
3) La réforme de l'ANPE	43
II. La politique de l'emploi	48
A. Les mesures actives de lutte contre le chômage	48
1) L'utilisation dynamique des allocations d'indemnisation du chômage	49
2) L'aide aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise	52
3) Le plan pour l'emploi	53
B) Les mesures passives d'indemnisation de la perte d'emploi	57
1) L'indemnisation du chômage dans le monde	57
2) L'indemnisation du chômage en France	59
DEUXIEME PARTIE : LES RELATIONS DU TRAVAIL	65
I. Les réformes mises en oeuvre de 1986 à 1988	65
A. La réglementation du contrat de travail	66
1) La suppression de l'autorisation administrative de licenciement	66
2) Le travail à temps différencié	68
3) La préretraite	69
B. L'aménagement du temps de travail	70
II. La négociation entre les partenaires sociaux	72
A. Les données statistiques	72
B. Le contenu de la négociation collective	73
C. Les conflits du travail	76

TROISIEME PARTIE : LA FORMATION PROFESSIONNELLE	79
I. La politique de formation professionnelle	80
A. L'insertion professionnelle des jeunes	83
B. La réinsertion des chômeurs de longue durée	89
II. L'effort de formation de l'Etat	91
A. La formation professionnelle continue	91
B. L'apprentissage	97
C. La dotation de décentralisation	99
III. La contribution des régions à la formation professionnelle	100
IV. La participation des entreprises à la formation professionnelle	104
CONCLUSION	107
AMENDEMENT	109

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 8 novembre 1989 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a entendu **M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur le projet de loi de finances pour 1989.**

Après avoir rappelé qu'il s'était donné pour but de développer le volume et la qualité de l'emploi, le ministre a dressé un **bilan du chômage** en soulignant qu'au mois d'août, le nombre des chômeurs avait diminué de 3.000 unités et de 53.600 en septembre. Les licenciements économiques ont baissé de 12,3 % en un an et les offres d'emploi ont augmenté de 11,5 %. L'A.N.P.E. a enregistré 45.000 offres d'emploi en un mois, émanant surtout des petites et moyennes entreprises, la population active a augmenté et le nombre des demandeurs d'emploi a diminué de 2,2 % ; tous ces chiffres témoignent d'un marché mieux orienté. Le ministre a estimé que cette amélioration n'était pas étrangère aux efforts menés depuis quelques années par le ministère de l'éducation nationale, et qui ont commencé à porter leurs fruits, même si cela provenait sans doute aussi de l'augmentation du nombre des étudiants.

A propos de l'**insertion et de la formation professionnelle**, le ministre a souligné que la politique suivie en 1988 a été aussi dynamique que celle menée par M. Philippe Seguin en 1987. Cette politique très active a débouché sur 110.000 entrées en stage en septembre 1988. De plus, toutes les possibilités offertes dans les régions n'ont pas été utilisées. L'ensemble de ces résultats encourageants, accompagnés d'une croissance de 3,5 %, a permis d'accomplir de nouveaux efforts en faveur de la formation professionnelle.

Pour le ministre, le traitement du chômage doit être à la fois économique et social. Malgré le développement économique actuel, tout triomphalisme doit être évité dans la mesure où le retournement de conjoncture n'est encore qu'amorcé.

Le ministre a ensuite présenté les crédits prévus pour son ministère en 1989. Avec 83,9 milliards de francs dont 9,2 milliards de francs de mesures nouvelles, les crédits augmentent de 12,3 %. Ils sont consacrés à trois postes : les instruments de la politique de l'emploi, les moyens d'intervention et d'indemnisation.

Pour les instruments de la politique de l'emploi (7,4 milliards de francs alloués aux services du ministère, à l'A.N.P.E. et à l'A.F.P.A.), ils permettraient de créer 70 postes à l'A.N.P.E. et 50 à l'A.F.P.A., ces organismes étant tous exonérés de la réduction générale de 1,5 % des effectifs de l'administration. L'A.N.P.E. n'étant peut-être pas encore dotée de moyens suffisants dans la mesure où de nombreuses tâches nouvelles lui sont confiées, le ministre a demandé un examen global des activités de l'agence en vue de la mise en place d'un plan de réforme pluriannuel.

Le récent conflit du travail concernant les contrôleurs du travail a mis en évidence certains aspects de la situation de ceux-ci pour lesquels 60 postes seront créés en 1989 et 11 millions de francs accordés pour améliorer leur situation indemnitaire et statutaire. Dès 1988, des indemnités spécifiques analogues à celles des inspecteurs du travail seraient envisagées, des ajustements interviendraient en fin d'examen de la loi de finances, le but étant une amélioration nette de la situation en 1990.

Quant aux moyens d'intervention, la formation professionnelle recevrait 20 milliards de francs, l'emploi 21 milliards de francs et les interventions 4 milliards de francs, soit une augmentation globale de 16 %.

Au chapitre 44-77 créé en 1985 et reconduit en 1986, 1987 et 1988, ont été inscrits 3,9 milliards de francs, à comparer avec les 4 milliards de francs figurant pour 1988 en fin d'année.

Le nouveau Gouvernement formé en mai a présenté un plan pour l'emploi en septembre, après les arbitrages budgétaires, ce qui explique l'importance exceptionnelle de la réserve inscrite à ce chapitre. Cette somme est destinée aussi aux chômeurs de longue durée.

Compte tenu de la difficulté d'apprécier à l'heure actuelle l'utilisation de cette réserve, le ministre a proposé aux rapporteurs budgétaires de débloquer les fonds en collaboration étroite avec eux. D'ores et déjà, il serait possible de décomposer les crédits inscrits à ce chapitre de la manière suivante : plan emploi : 1,650 milliard de francs ; exonération des cotisations sociales liées au contrat de qualification : 394 millions de francs ; restructurations industrielles (sidérurgie, textile) : 260 millions de francs. La provision restante représenterait 1,5 million de francs.

Enfin, à propos des crédits destinés aux indemnisations (31,4 milliards de francs, soit + 9,2 %), ils concerneraient aussi bien l'indemnisation du chômage que les handicapés (+ 18,6 %).

Le ministre a alors présenté dix idées en faveur de l'emploi :

1°) S.I.V.P. : créés par accord des partenaires sociaux en octobre 1983 ; un nouvel accord est intervenu tout récemment, le 24 octobre dernier. Il a été signé par l'ensemble des partenaires, à l'exception de la C.F.T.C.

Les stages d'initiation à la vie professionnelle ont concerné 330.000 jeunes en 1988 et devraient être améliorés et, en tout état de cause, poursuivis. 2,8 milliards de francs leur ont été consacrés.

2°) Les travaux d'utilité collective (T.U.C.) : ils devraient aussi assurer une formation, action qui serait menée parallèlement à la moralisation des stages en entreprise (S.I.V.P), 360 millions de francs supplémentaires y seraient consacrés.

3°) Les stages jeunes : trop de strates de réforme ont fini par rendre le système difficilement compréhensible. Il a été décidé de le simplifier sans le casser, grâce à la mise en place d'un seul dispositif au lieu des cinq actuels. La durée des stages est portée de 550 heures à 1.200 heures. Le dispositif est personnalisé afin de permettre la mise en place d'un parcours de formation ; 3,174 milliards de francs seront consacrés à ces stages, soit un montant jamais égalé.

4°) L'apprentissage : le ministre a affirmé qu'il n'y aurait pas de remise en cause de la loi de juillet 1987 qui doit être appliquée. A l'Assemblée nationale, l'amendement de M. Jacques Barrot, accepté par le Gouvernement, a augmenté les crédits de 50 millions en plus des 220 millions de francs actuels, sans compter les 30 millions de francs prévus pour les régions, pour l'innovation et les expériences de niveau IV liées aux filières de formation. Un groupe de travail sur le développement de l'apprentissage a été créé récemment, co-présidé par le ministre.

5°) Les contrats de qualification : l'exonération des charges sociales liées à ceux-ci serait pérennisée (400 millions de francs).

6°) L'aide à la création d'entreprises : l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises a vu ses procédures simplifiées, ce qui est essentiel, même si cela devait provoquer certains cas d'attribution d'aide pas toujours pleinement justifiés. Un chèque conseil serait mis en place, permettant aux entreprises nouvelles de s'assurer la collaboration d'experts (comptables, fiscalistes, juristes, etc.).

7°) Le soutien aux initiatives locales : 20 millions de francs seront consacrés aux missions locales, 20 millions aux cercles de recherche d'emploi et 50 millions de francs aux autres types d'actions.

Enfin, sera créé le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (F.R.I.L.E.) doté de 250 millions de francs, dont 100 millions de francs sur les crédits du ministère, le reste étant à la charge des régions. Ce fonds devrait permettre de créer un environnement favorable à la création d'entreprises.

8°) **L'incitation à une gestion prévisionnelle de l'emploi** : de plus en plus, un investissement est jugé d'après son effet sur l'emploi. En conséquence, le fonds d'amélioration des conditions de travail verrait ses crédits pour les expertises doubler.

9°) **La formation professionnelle dans l'entreprise** : le ministre a regretté que le crédit d'impôt formation n'ait pas été appliqué jusqu'à présent, faute de l'élaboration des textes d'application nécessaires par la Direction générale des impôts. Ce mécanisme devrait pourtant être fortement incitatif puisqu'il est prévu un crédit d'impôt allant jusqu'à 35 % pour les travailleurs les moins qualifiés. Par ailleurs, 300 millions de francs seraient destinés aux contrats de développement de l'information. Les régions pourraient y être associées, comme en République fédérale d'Allemagne.

Enfin 160 millions de francs seraient destinés au congé individuel de formation.

10°) **La lutte contre le chômage de longue durée** : de plus en plus de jeunes de moins de 30 ans sont concernés, ce qui pose un problème d'exclusion et comporte un risque d'explosion sociale.

Toutes les mesures existantes en 1988 seraient reprises. Il devrait y avoir en plus 40.000 stages préventifs et de nouveaux moyens pour traiter les dossiers de conversion (250 millions de francs), pour créer des cellules de reclassement dans les entreprises et prendre des mesures en faveur de la mobilité.

A ce propos, le ministre a indiqué qu'un amendement d'origine gouvernementale serait peut-être déposé dans le débat sur le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. Il proposerait de transformer les mesures passives d'indemnisation du chômage en mesures actives de réinsertion dans l'entreprise. L'Etat verserait une partie du salaire, l'entreprise le compléterait et aurait droit à une exonération totale des charges sociales liées à cette embauche.

Cet amendement devrait répondre aux préoccupations exprimées par la commission dans sa question n° 2 adressée au ministre.

Dans le débat, **M. Louis Souvet**, après s'être félicité de la continuité des mesures proposées avec celles prises par le précédent Gouvernement, a interrogé le ministre sur le lien étroit entre les **mesures du plan emploi** présenté dans la loi de finances et celles proposées dans le cadre du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. Il s'est demandé pourquoi des mesures aussi importantes étaient présentées au détour d'un "D.M.O.S.". Il a ensuite déploré le nombre et la diversité des mesures pour l'emploi qui finissent par ressembler à un véritable dédale. Il a ensuite rappelé le rôle de laboratoire d'idées que la région Franche-Comté a accepté de jouer, notamment lors de la mise en place de l'expérience **d'emplois vocationnels**, et les difficultés auxquelles elle a eu à faire face. Enfin, il s'est étonné de l'importance des crédits inscrits au **chapitre 44-77** et a souhaité en apprendre l'affectation virtuelle.

M. Jean Madelain a ensuite interrogé le ministre sur les possibilités de rapprochement entre l'**A.N.P.E.** et les **ASSEDIC**, ce qui permettrait une harmonisation et une simplification des procédures. Il a ensuite remercié le ministre de vouloir associer les rapporteurs à l'utilisation des fonds inscrits au **chapitre 44-77** mais il s'est étonné de la présence de 394 millions de francs d'exonération fiscale liés au contrat de qualification à ce chapitre et s'est demandé si leur place n'était pas au sein du budget des charges communes.

Enfin, à propos de l'**apprentissage**, il s'est inquiété de l'état d'élaboration des décrets d'application de la loi de 1987. Il a approuvé l'augmentation de 50 millions de francs décidée par l'Assemblée nationale, tout en précisant que l'ensemble des crédits consacrés à l'apprentissage était toujours insuffisant et qu'il demeurerait de toute façon un problème psychologique dans la mesure où l'apprentissage est trop souvent perçu comme une solution d'échec.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean-Pierre Soisson** a répété à **M. Louis Souvet** que la présentation des mesures très importantes dans le **D.M.O.S.** résultait d'un simple problème de calendrier dans la mesure où les arbitrages budgétaires ont été rendus avant l'élaboration du plan pour l'emploi.

Il a souligné que, d'une manière générale, l'augmentation de l'importance des moyens consacrés à l'emploi avait été la condition essentielle de son entrée au Gouvernement.

A propos des **emplois vocationnels**, le ministre a promis d'entamer une négociation avec la sécurité sociale pour aboutir à un règlement satisfaisant pour la Franche-Comté, tout en notant que le problème était apparu avec l'extension de cette initiative aux travailleurs plus âgés.

En ce qui concerne le **chapitre 44-77**, chaque année figure une provision importante à ce chapitre, et si d'ordinaire le montant initial est plus faible, il est invariablement complété par des crédits complémentaires en cours d'année. Une première réunion des rapporteurs pour examiner l'emploi de ces fonds pourrait être envisagée au mois de janvier.

A **M. Jean Madelain**, le ministre a répondu qu'il n'envisageait pas d'unifier l'**A.N.P.E.** et les **ASSEDIC** mais les encouragerait fortement à travailler ensemble.

Quant aux crédits relatifs au **contrat de qualification** inscrit au chapitre 44-77, il ne s'agit que d'un gel de crédits en attendant, notamment, le versement en retour du fonds social européen.

Concernant l'**apprentissage**, le ministre a regretté que 220 millions de francs n'aient pas été utilisés l'an dernier, certaines régions n'ayant rien proposé alors qu'elles ont la compétence de droit commun en cette matière depuis 1983. A cet égard, le **président Jean-Pierre Fourcade** a fait observer qu'il existait des difficultés de co-gestion des procédures financières, à tel point que la région Ile-de-France a préféré agir sans l'Etat, le problème du co-financement constituant parfois un frein aux initiatives. Il s'est ensuite inquiété de la perception négative qu'ont les familles et les intéressés eux-mêmes de l'entrée en apprentissage.

M. Jean-Pierre Soisson a répondu que les centres de formation des apprentis accueillent en première année 15 à 20 % d'élèves quasiment illettrés, d'où la nécessité de développer des liaisons étroites avec le ministère de l'éducation nationale. Ensuite, en réponse à la question de la commission concernant **l'impact des assouplissements de la législation et des exonérations de charges sociales**, le ministre a précisé que le nombre des intérimaires, des travailleurs à temps partiel, ou de ceux bénéficiant d'horaires de travail modulés, augmentait depuis 1984 et que cela était dû à la fois au redressement économique et aux mesures prises, notamment à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement et de l'exonération des charges liée au plan d'urgence pour l'emploi des jeunes. Ce plan a eu un fort impact sur l'apprentissage, sur les contrats de qualification et d'adaptation, mais un ralentissement se fait toujours sentir dès la fin de la période d'exonération des charges sociales.

Le ministre s'est ensuite vigoureusement élevé contre la tendance à la **substitution de travailleurs intérimaires aux permanents**. S'agissant de l'autorisation administrative de licenciement, le ministre a affirmé qu'il ne reviendrait pas sur sa suppression mais qu'il fallait prendre conscience que, face à l'embauche croissante de jeunes, existaient des licenciements systématiques de personnes de plus de 50 ans, cette substitution globale constituant un problème grave. En outre, sont posées les questions de la saisine de l'expert par le comité d'entreprise et du niveau atteint par les conventions de conversion (20.000 en 1988), ce qui est insuffisant. Il sera donc proposé dans un projet de loi déposé lors de la session de printemps certaines modifications aux conditions mêmes du licenciement.

Le ministre s'est aussi inquiété de voir certains projets de préretraite concerner des personnes âgées seulement de 45 ans.

M. Franck Sérusclat a interrogé le ministre sur la continuité de l'action gouvernementale sur le pourcentage de S.I.V.P. tolérable, sur la tentation que les exonérations fiscales donnent de procéder à des embauches faciles, puis il a souligné que la capacité d'adaptation existe à tout âge et que **l'apprentissage** ne devait pas servir à transmettre des connaissances liées aux métiers d'hier mais plutôt aider à l'acquisition des techniques de demain.

M. Louis Boyer s'est demandé s'il y aurait une liaison entre le nouveau F.R.I.L.E. et les bassins d'emplois.

Mme Hélène Missoffe s'est félicitée de l'annonce de la transformation des mesures passives d'indemnisation du chômage en mesures actives mais elle s'est vivement élevée contre le fait que ces mesures puissent être présentées seulement en début de semaine prochaine, alors que la discussion du D.M.O.S. est prévue dès le mardi 15 novembre.

A propos du revenu minimum d'insertion, elle s'est interrogée sur la charge nouvelle qui allait peser sur l'A.N.P.E.

M. Guy Robert a ensuite indiqué que la période de relative prospérité économique actuelle devait être utilisée pour prendre des mesures exceptionnelles de lutte contre le chômage.

Quant à l'apprentissage, il a souhaité que les chefs d'entreprise n'aient plus à procéder eux-mêmes à une formation "sur le tas" mais puissent accueillir des apprentis déjà tournés vers les métiers de demain.

A propos de la création d'entreprises, il s'est réjoui des mesures proposées mais il a insisté sur la nécessité d'aider également les entreprises existantes à se maintenir.

M. Bernard Lemarié s'est interrogé sur l'importance du "travail au noir".

M. Jean-Pierre Soisson a répondu à M. Franck Sérusclat que les S.I.V.P. concerneront 250.000 jeunes en 1989, qu'un code de bon usage devait être établi et qu'un contrôle strict par l'A.N.P.E. devait être effectué, l'objectif étant de ne pas dépasser quatre jeunes par tuteur.

Il a ensuite rappelé les effets de l'article 22 de la loi de 1987 sur l'apprentissage et la continuité de l'action gouvernementale en ce domaine. Il a indiqué à **M. Louis Boyer** que le rôle des bassins d'emploi était fondamental comme niveau d'intervention, que la décision revenait à la région et que le **F.R.I.L.E.** devait aider les projets d'investissement mais non pas l'investissement lui-même.

En réponse à **Mme Hélène Missoffe**, il a précisé que le Gouvernement déposerait l'amendement relatif aux **mesures actives contre le chômage** dès que possible, ainsi que des amendements relatifs aux **S.I.V.P.** et aux **contrats de qualification**.

Le président **Jean-Pierre Fourcade** a alors insisté sur la nécessité d'observer des délais raisonnables, faute de quoi la commission ne pourrait examiner les amendements.

M. Jean-Pierre Soisson a rappelé la cohérence qui devait exister entre l'application de la loi sur le **revenu minimum d'insertion** et les autres textes en vigueur. A cet égard, le ministre du travail a un rôle essentiel quoique difficile à jouer.

En réponse à **M. Guy Robert**, le ministre a précisé que le **chapitre 44-77** serait partiellement destiné aux périodes difficiles, conformément à sa vocation de fonds d'intervention créé par **M. Michel Delebarre**. Il a enfin indiqué que la **lutte contre le travail clandestin** constituait une action permanente du ministre du travail.

Réunie le jeudi 10 novembre 1988 sous la présidence de **M. Jean-Pierre Fourcade**, la commission a entendu **M. André Laignel**, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, chargé de la formation professionnelle, sur les crédits de son département ministériel pour 1989.

Le secrétaire d'Etat a indiqué que les crédits de la formation professionnelle traduisaient la priorité attachée par le Gouvernement à ce secteur et poursuivaient deux buts : promouvoir l'individu et moderniser l'économie.

Quant à la promotion de l'individu, il a constaté que les moins formés sont également ceux que frappe le plus durement le chômage. L'injustice sociale est donc double : l'absence de formation rend plus probable et plus dramatique l'absence d'emploi. 34 % des moins de 25 ans sans qualification sont au chômage, contre 9,1 % de ceux qui ont le niveau du brevet de technicien supérieur. La justice sociale passe par la formation.

Pour moderniser l'économie, l'intensification des formations de pointe est nécessaire. La France a à cet égard un retard considérable : 44 % de la population active a un niveau égal ou supérieur au premier niveau de qualification (certificat d'aptitude professionnelle), contre 66 % en République fédérale d'Allemagne. Or, formation et compétitivité sont indissociables.

Le secrétaire d'Etat a ensuite présenté les crédits de la formation professionnelle pour 1989. Avec 30,6 milliards de francs, le budget de la formation professionnelle augmente de 27 %. Les moyens des services progressent plus modestement. La subvention à l'Association de la formation professionnelle pour les adultes (A.F.P.A.) n'augmente que de 3,5 %. Mais cette association est exonérée de la réduction d'effectifs de 1,5 % et sera autorisée à recruter 57 enseignants et techniciens et pourra transformer 92 emplois à durée déterminée en emplois à durée indéterminée.

Les actions de formation progresseront bien plus nettement. Les crédits consacrés aux actions pour les adultes s'élèveront à 15,9 milliards de francs, soit une progression de 45 %. Pour les jeunes, les crédits atteindront 8,3 milliards de francs, soit une diminution apparente de 15 %, mais en fait, le plan emploi du 14 septembre 1988 permet de maintenir le volume des actions en faveur des jeunes.

Enfin, la dotation de décentralisation progresse de 9 % pour atteindre 2,3 milliards de francs.

Afin d'accélérer la modernisation de l'économie, les crédits consacrés aux engagements de développement et aux contrats d'études prévisionnelles passeront de 290 à près de 350 millions de francs.

Les fonds de gestion des congés individuels de formation recevront des crédits en augmentation de près de 9 %. De plus, le taux du crédit d'impôt formation est porté de 25 à 35 %. Cela devrait permettre de faire entrer dans les faits le crédit impôt formation voté en 1988, mais resté lettre morte.

L'ambition globale du Gouvernement est de conduire à la fin de ce siècle 80 % de la population active au niveau du baccalauréat. Cela concerne aussi bien les jeunes que les chômeurs adultes, les salariés des entreprises et les travailleurs non salariés. La création de ce droit général à la formation suppose aussi bien de moderniser les méthodes pédagogiques, de mettre en place un dispositif d'accueil, d'orientation et d'évaluation, que d'adopter une méthodologie opératoire et de favoriser la qualité.

Cela doit se faire en accord avec les partenaires sociaux, et le Gouvernement devrait annoncer prochainement les mesures adoptées en ce sens afin d'opérer une véritable mobilisation nationale en faveur de la formation professionnelle, ce qui contribuera à donner une nouvelle chance à la France en Europe.

Dans cet effort, priorité sera donnée à la formation des travailleurs à bas niveau de qualification, qui représente déjà entre 60 et 70 % de l'effort de formation assuré par l'Etat.

A noter aussi la place accrue de la formation professionnelle dans les contrats de plan Etat-régions ; un crédit de 180 millions de francs s'ajoutant aux dotations existantes (135 millions de francs).

Quant à la loi relative à l'apprentissage votée en 1987, la plupart de ses textes d'application sont parus.

Le secrétaire d'Etat a ensuite insisté sur le faible taux de consommation des crédits inscrits dans la loi de finances pour 1988 -à peine la moitié-. En effet, les conseils régionaux ne pourront fournir leur contribution financière prévue dans les contrats Etat-régions.

C'est pourquoi le projet de loi de finances initial n'avait prévu que la reconduction des crédits inscrits en 1988, soit 220 millions de francs pour la modernisation, dont 15 millions de francs pour l'investissement. Cependant, devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a accepté de prévoir 50 millions de francs supplémentaires afin d'accompagner le développement de l'apprentissage en milieu industriel.

De plus, toujours à l'Assemblée nationale, l'exonération des cotisations ouvrières à la charge des apprentis employés dans des entreprises de plus de 10 salariés a été acceptée par le Gouvernement, ce qui représente une dépense de 100 millions de francs.

Sur l'ensemble des questions de l'apprentissage, le Gouvernement a décidé la création d'un groupe de travail coprésidé par le ministre du travail et le président de l'assemblée permanente des chambres de métiers.

La présente loi de finances devrait donc permettre d'amplifier les actions de formation engagées en 1988. A propos de la provision de 4 milliards de francs qui y figure (au chapitre 44-77), le secrétaire d'Etat a précisé qu'elle est motivée par le décalage entre le calendrier de préparation de la loi de finances et la date d'adoption du plan pour l'emploi, ce qui fait que la provision non affectée à ce jour n'est en réalité que de 1,5 milliard de francs compte tenu des mesures figurant dans le plan pour l'emploi : passage à 800 heures de formation pour les 110.000 stages jeunes au lieu de 550 heures (coût : 776 millions de francs), création de 44.000 stages d'une durée moyenne de 600 heures

pour la formation de jeunes T.U.C. n'ayant pas atteint le niveau du baccalauréat (coût : 396 millions de francs), création de 40.000 places de stages destinées aux chômeurs récemment licenciés (coût : 426 millions de francs), prolongement de l'exonération de charges sociales liées aux contrats de qualification.

D'une manière générale, ce projet de loi de finances tend à limiter les actions d'insertion sans contenu de formation et à moraliser leur emploi, d'où la stabilisation du nombre de T.U.C. à 200.000 comme en 1988, et la limitation à 280.000 du nombre de S.I.V.P. au lieu de 310.000 à 340.000 en 1988, et maintien du nombre des contrats et des stages de réinsertion en alternance au chiffre de 1988, soit environ 34.000 pour chaque catégorie.

L'objectif général demeure d'augmenter l'effort accompli par les entreprises (26 milliards de francs en 1987, c'est-à-dire 2,54 % de la masse salariale, soit 2 milliards de francs supplémentaires chaque année) et par l'Etat.

Le secrétaire d'Etat a ensuite insisté sur la nécessité urgente de la mise en place d'indicateurs de qualité de la formation professionnelle à tous les niveaux, afin d'obtenir une claire information des utilisateurs. Un comité national d'évaluation de la formation sera créé.

Avant de terminer, le secrétaire d'Etat a insisté sur la progression des crédits de lutte contre l'illettrisme qui concernerait encore 10 à 15 % de la population active.

M. Jean Madelain s'est réjoui de l'évolution des crédits de la formation professionnelle, mais s'est interrogé sur l'importance de la provision figurant au chapitre 44-77 et sur la présence à cet endroit de l'exonération fiscale liée au contrat de qualification (394 millions de francs), cette provision devant plutôt, à ses yeux, figurer au budget des charges communes.

A propos du **crédit formation**, il a estimé que cette idée originale et intéressante devait être mise en oeuvre selon un calendrier précis en s'inspirant peut-être de l'expérience du "chèque force" tentée en Bretagne.

A propos du **contrôle et de l'évaluation des organismes de formation professionnelle**, il a relevé dans l'annexe budgétaire consacrée à la formation professionnelle, l'importance des redressements concernant les organismes paritaires agréés et a souhaité qu'une grande vigilance continue à s'exercer. Quant à la formation des T.U.C. il a insisté sur la difficulté de l'organiser compte tenu de leur grande dispersion géographique.

M. André Laignel a répondu qu'au **chapitre 44-77**, 2 milliards de francs destinés à la formation professionnelle s'imputent d'ores et déjà sur la provision, ce qui rééquilibre la baisse apparente des moyens alloués aux actions jeunes dans le projet de budget.

Quant aux 394 millions de francs correspondant à l'exonération fiscale, il ne s'agit pas encore d'une imputation mais plutôt d'un gel de crédit, des négociations se poursuivant à ce sujet avec les services du budget.

Pour le **chèque formation**, une consultation interministérielle est en cours et devrait permettre d'annoncer des mesures avant la fin de l'année. Il est vraisemblable qu'environ 150.000 jeunes seraient concernés.

Quant au **contrôle de la formation**, tous les contrôles financiers et pédagogiques seront renforcés afin de supprimer les organismes de formation non effectifs. Un audit général sera demandé à un organisme spécialisé dans les relations sociales et, bien entendu, extérieur aux organismes de formation.

Pour la **formation dispensée aux T.U.C.**, des possibilités existent malgré la dispersion géographique, dans la mesure où le travail n'est qu'à mi-temps, où elle pourra parfois être donnée sur les lieux mêmes du travail et où la durée sera très variable

selon le niveau initial du jeune concerné. Le but minimal à atteindre pour tous est l'obtention du certificat d'études professionnel.

M. Louis Boyer a interrogé le secrétaire d'Etat sur les possibilités de formation pour les non salariés, la place des G.R.E.T.A. dans la formation et l'utilisation des crédits supplémentaires votés à l'Assemblée nationale pour l'apprentissage en milieu industriel.

M. Franck Sérusclat a approuvé l'exposé du secrétaire d'Etat et s'est interrogé sur l'utilisation du crédit formation par toutes les tranches d'âge, sur la modernisation de l'apprentissage et sur le contenu même des contrats d'études prévisionnelles.

M. Pierre Louvot a interrogé le ministre sur le lien entre la formation professionnelle et l'instauration du revenu minimum d'insertion, notamment dans la lutte contre l'illettrisme.

M. Louis Souvet a souhaité que l'apprentissage permette l'acquisition des métiers de demain, que l'image même de l'entrée en apprentissage aujourd'hui négative puisse être corrigée et que l'embauche des jeunes par les entreprises puisse s'effectuer sans entraîner l'exclusion des travailleurs plus âgés, éventuellement moins formés à certaines techniques modernes.

Le président Jean-Pierre Fourcade a souhaité que l'audit puisse concerner en particulier les G.R.E.T.A. afin de les utiliser au mieux.

En réponse aux différents intervenants, **M. André Laignel** a indiqué qu'il était indispensable de mettre en place un crédit formation y compris pour les travailleurs non salariés, le problème étant alors de trouver une procédure de remplacement pour ces travailleurs durant leur formation. Le crédit formation n'étant pas réservé aux jeunes, il devrait être utilisé en priorité pour former les plus bas niveaux et tout ce qui dépend des partenaires sociaux sera négocié avec eux. Pour l'apprentissage

industriel, l'utilisation des 50 millions de francs votés en supplément à l'Assemblée nationale est encore à définir.

Le secrétaire d'Etat a aussi noté que souvent les congés individuels de formation concernent davantage les cadres que les ouvriers spécialisés, ce qui entraîne un écart croissant entre les savoirs. **Un droit au bilan de formation pour chacun** devrait s'inscrire dans les faits avec pour objectif le niveau du baccalauréat, ce qui est très ambitieux si l'on considère qu'à l'heure actuelle, 11,8 millions de personnes actives n'atteignent pas ce niveau.

Quant aux **contrats d'études prévisionnelles**, ils ont pour but de limiter les formations aux métiers d'hier et de préparer un changement de cap avant l'ouverture des frontières en 1992

A propos de l'illettrisme, M. André Laignel a rappelé qu'il était chargé de la coordination de la lutte contre l'illettrisme au sein du Gouvernement afin de mobiliser toutes les énergies, y compris celles, fort précieuses, des associations. Même si les crédits augmentent de 50 % dans le projet de budget, cela ne doit pas faire illusion dans la mesure où les chiffres de départ sont bas. A noter que 5 % des dispositifs en faveur des jeunes sont réservés à des mesures de lutte contre l'illettrisme, la difficulté demeurant souvent de détecter les illettrés, ce qui pourrait se faire mieux en coordination avec le ministre de la défense, afin d'en former à peu près 10.000 par an.

En ce qui concerne la **loi sur l'apprentissage**, il est encore trop tôt pour dresser un bilan. Un travail d'information et de persuasion auprès des entreprises et des individus a été entrepris afin de limiter les réactions négatives face à l'enseignement technique. Des bons résultats ont été obtenus grâce à la **mission Schwartz** et l'examen de **systèmes étrangers**, comme ceux de la République fédérale d'Allemagne ou du Danemark, est poursuivi avec attention. Quant aux **G.R.E.T.A.**, le secrétaire d'Etat a estimé qu'il s'agissait d'un outil remarquable quoique parfois inégal. Il s'agit donc de les dynamiser, ce qui sera facilité par la réalisation de l'audit qui s'adresse également à eux.

Réunie le mercredi 23 novembre 1988, sous la présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Louis Souvet sur les crédits du travail et de l'emploi et le rapport pour avis de M. Jean Madelain sur les crédits de la formation professionnelle.

Après avoir entendu M. Louis Souvet présenter les crédits du travail et de l'emploi, proposez un amendement relatif à un audit de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A., et recommander de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les crédits examinés, un débat s'est instauré.

M. Franck Sérusclat a déclaré qu'il désapprouvait totalement l'appréciation trop positive portée par le rapporteur pour avis sur les résultats économiques de l'action du précédent Gouvernement entre 1986 et 1988.

M. Claude Huriet a indiqué qu'il lui semblait utile de reconsidérer le contenu des missions de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A..

M. Charles Descours a approuvé la position du rapporteur pour avis et a déclaré que seule la réponse du ministre pourrait déterminer le vote des Sénateurs.

Mme Hélène Missoffe a rappelé que malgré la position adoptée par le Sénat sur les articles premier et 2 du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, le ministre des finances n'avait pas semblé prendre en considération le sort des professions libérales.

M. André Rabineau a insisté sur la nécessité de dynamiser l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. et a critiqué plus particulièrement la manière dont l'A.N.P.E. s'acquittait de sa tâche.

M. Louis Souvet a répondu à M. Franck Sérusclat que les bons résultats économiques obtenus entre 1986 et 1988 par le précédent Gouvernement étaient connus de tous et résultaient de données objectives.

Il a précisé à M. Claude Huriet que le budget ne contenait pas d'éléments susceptibles d'entraîner son rejet mais que certaines réserves devraient être émises notamment sur la présence d'une provision de près de 4 milliards de francs au chapitre 44-77. De plus, même si le ministre avait promis de n'utiliser cette réserve qu'en liaison avec les rapporteurs des assemblées parlementaires, ceux-ci ne pouvaient se substituer au Parlement dans son pouvoir de contrôle.

Pour sa part, M. Louis Souvet a souhaité l'établissement de davantage de contacts entre l'A.N.P.E. et les entreprises ; il a précisé que le jugement plutôt négatif qu'il portait sur l'agence serait peut-être infirmé par l'audit envisagé mais qu'aujourd'hui beaucoup s'interrogent sur l'efficacité réelle de l'agence.

M. Louis Souvet a répondu à M. Charles Descours et à Mme Hélène Missoffe que de la position du Gouvernement face à l'amendement de la commission dépendrait le vote de celle-ci sur les crédits du travail et de l'emploi.

La commission a alors adopté l'amendement proposé et décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat quant à l'opinion sur les crédits examinés.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle a ensuite présenté son rapport et proposé d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits, puis un débat s'est instauré.

M. Claude Huriet a interrogé le rapporteur sur l'expérience des "chèques-force" tentée en Bretagne et sur la liberté pour l'utilisateur de choisir une formation.

M. Franck Sérusclat a exprimé son accord sur l'analyse et les conclusions présentées par M. Jean Madelain et s'est interrogé sur la réalité de la modernisation de l'apprentissage.

Mme Hélène Missoffe a rappelé l'importance du nombre de jeunes sans formation.

M. Charles Bonifay a approuvé l'analyse et les conclusions du rapporteur et confirmé le besoin d'une évaluation globale du système de formation.

M. Jean Madelain a répondu à **M. Claude Huriet** qu'il était beaucoup trop tôt pour tirer un enseignement quelconque de l'expérience des chèques-force tentée en Bretagne puisqu'elle n'avait été entreprise qu'en septembre 1988. Il a précisé que les intéressés étaient surtout des demandeurs d'emploi et des chômeurs de longue durée. De plus, il a affirmé la nécessité de concilier les possibilités de l'intéressé et les besoins du marché de l'emploi.

M. Franck Sérusclat a indiqué la nécessité d'un entretien préalable en vue de l'orientation du candidat à la formation.

M. Jean Madelain a répondu à **M. Franck Sérusclat** que la loi de 1987 relative à l'apprentissage avait élargi la portée de celui-ci, amélioré le niveau de formation sur lequel il débouche et orienté l'apprentissage davantage vers l'industrie, comme en République Fédérale d'Allemagne.

Il a indiqué à **Mme Hélène Missoffe** que l'absence de formation chez les jeunes provenait surtout des carences de la formation initiale, le taux de l'illettrisme en étant une preuve et qu'à l'heure actuelle il n'y avait pas encore assez de résultats pour apprécier l'impact des nombreuses formules de stages.

M. André Rabineau a souligné les nombreuses possibilités que le nouveau système d'apprentissage offre aux intéressés comme aux entreprises, mais a précisé que les résultats ne pourront être estimés que dans deux ou trois ans.

Un débat s'est ensuite instauré sur l'âge d'entrée en apprentissage.

Enfin, la commission a émis un avis favorable sur les crédits de la formation professionnelle.

INTRODUCTION

Depuis 1985, les crédits de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle font l'objet d'une analyse unique dans le fascicule budgétaire du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

En effet, la présentation commune des moyens consacrés par l'Etat aux actions en faveur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle correspond à l'unité d'intervention d'une politique de l'emploi qui s'appuie de plus en plus sur une politique de formation.

C'est pourquoi depuis deux ans l'avis budgétaire de votre commission des Affaires sociales comporte l'analyse à la fois des crédits de l'emploi et de ceux de la formation professionnelle.

Cependant cet avis continue à être présenté par deux rapporteurs qui sont **M. Louis Souvet** pour les crédits affectés au travail et à l'emploi et **M. Jean Madelain** pour les crédits de la formation professionnelle.

Cet avis est organisé en trois parties :

- une première partie consacrée à l'analyse de la situation de l'emploi et du chômage, à la politique menée en ce domaine et à sa traduction budgétaire ;
- la deuxième partie porte sur l'état des relations du travail ;

- enfin, une troisième partie est consacrée à la politique de formation professionnelle et à sa traduction budgétaire.

*

* *

La progression de 12,3 % des crédits du travail et de l'emploi dans le projet de loi de finances pour 1989 qui passent de 74,6 milliards de francs pour 1988 à 83,8 milliards de francs pour 1989 indique que le nouveau Gouvernement entend maintenir les priorités fixées par le Gouvernement précédent, dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle.

L'importance et la diversité des crédits consacrés à l'emploi traduisent d'ailleurs parfaitement l'ampleur et la complexité d'une politique d'intervention de l'Etat dans un domaine où les mutations industrielles réagissent sur l'ensemble de la société tant en emploi qu'en chômage.

Le précédent Gouvernement, soutenu par votre commission des Affaires sociales, s'est préoccupé d'adapter le marché de l'emploi aux nouvelles exigences de la concurrence internationale. De nombreuses modifications législatives et réglementaires ont eu lieu parmi lesquelles la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, l'aménagement du temps de travail, la réforme du travail à temps différencié, la réforme de l'apprentissage, la suppression de la contribution de solidarité en cas de cumul emploi-retraite, la lutte et la prévention du chômage de longue durée, la suppression des clauses obligatoires de départ à la retraite. Toutes ces modifications sont allées dans le sens d'une plus grande souplesse, mais également d'une meilleure intervention des moyens de la puissance publique.

C'est cet effort qu'il s'agit aujourd'hui de poursuivre avec des moyens renforcés et adaptés. L'amélioration qualitative des S.I.V.P. et les contrats de retour à l'emploi vont dans ce sens.

EXPOSE GENERAL

PREMIERE PARTIE : L'EMPLOI ET LE CHOMAGE

Depuis 1981, la France n'avait cessé de perdre des emplois, soit au total 650.000 emplois en cinq ans. Redresser l'emploi a été un des premiers objectifs du précédent Gouvernement et cette priorité, malgré l'inertie inévitable du marché du travail, a eu un premier résultat positif puisque l'emploi salarié dans le secteur privé a cru de 0,7 % de juillet 1987 à juin 1988, ce qui constitue l'évolution la plus favorable observée depuis des années.

Toutefois, cette évolution reste encore insuffisante pour limiter la progression du chômage compte tenu de la démographie du pays, et les charges résultant de cette situation restent inquiétantes pour l'équilibre des régimes sociaux.

I - LES STATISTIQUES ET L'EVOLUTION DE L'EMPLOI ET DU CHÔMAGE

A. L'EMPLOI

Depuis 1986, l'analyse des statistiques de l'emploi permet de constater que celui-ci continue à s'améliorer.

Cette évolution reste pour l'essentiel le résultat de la politique menée en faveur de l'emploi des jeunes, le travail des femmes se dégradant corrélativement alors même que le travail à

temps partiel ne progresse pas suffisamment et que l'emploi des handicapés a fait l'objet d'une réforme en 1987.

1. La population active

a) La population

La population en France métropolitaine qui s'élevait à 55.510.000 habitants au 1er janvier 1987 passe à 55.754.000 au début 1988.

28,2 % des habitants ont moins de 20 ans, 13,6 % sont âgés de 65 ans et plus. Le taux d'accroissement annuel 0,4 % est voisin du taux moyen observé depuis 1975.

La diminution du nombre de mariages qu'on observe depuis 1973, après s'être ralentie en 1986, s'est arrêtée en 1987. On peut voir là, l'annonce d'une reprise comme celle qui se manifeste depuis plusieurs années dans d'autres pays européens (R.F.A., Danemark, Pays-Bas, Suède).

b) L'emploi

L'évolution de l'emploi total en France au cours des dix dernières années présente un profil assez différent de celui qui s'observe dans les principaux pays industrialisés.

En 1979 et 1980, alors que l'emploi reste pratiquement stable en France, les créations d'emploi se poursuivent aussi bien aux Etats-Unis et au Japon que dans le reste de la C.E.E. C'est à partir de 1981 que le second choc pétrolier fait sentir son impact sur l'emploi mais avec une intensité bien différente d'un pays à l'autre. Tandis que la croissance se poursuit au Japon et que l'on note en 1982 seulement une réelle inflexion aux

Etats-Unis, la dégradation de la situation de l'emploi en Allemagne Fédérale et surtout au Royaume-Uni est saisissante : de 1980 à 1983, l'Allemagne a perdu un million d'emplois et le Royaume-Uni 1,7 million dont 1,6 million dans l'industrie (près de 7 % des effectifs totaux). En France, durant la même période, 170.000 emplois seulement ont été supprimés ; la baisse des effectifs industriels a été neutralisée en partie par les créations d'emplois tertiaires et les mesures prises par les pouvoirs publics en 1981 et 1982 (embauches dans la fonction publique et les grandes entreprises nationales, réduction de la durée du travail) ont contribué au maintien global des effectifs.

A partir de 1983, l'emploi reprend une pente ascendante dans tous les pays industrialisés sauf en France où après la forte dégradation enregistrée en 1984, la quasi-stabilité des effectifs totaux est obtenue grâce à une politique active de l'emploi (stages, formations alternées, incitations financières à l'embauche). En 1987 cependant, on note une légère augmentation de l'emploi imputable au redressement de la demande intérieure.

En France les gains de productivité réalisés dans les industries manufacturières de 1976 à 1980, dépassant 4,5 % par an, étaient supérieurs à ceux des industries allemandes, britanniques et nord-américaines. Mais cette avance a été presque totalement perdue car, à la différence de ses principaux partenaires, la France n'a pas amorcé de croissance accélérée de la productivité apparente du travail à la suite du second choc pétrolier. Les pertes d'emploi de près de 3 % par an n'ont pas empêché un ralentissement des gains de productivité entre 1980 et 1985, ce qui explique sans doute que les restructurations aient continué en 1986-1987 à un rythme soutenu.

Pour 1988 et 1989, l'OCDE prévoit un ralentissement progressif des gains d'emplois dans la plupart des Etats membres et notamment en Europe. En 1989 l'emploi resterait stable au Royaume-Uni, progresserait de 0,2 % seulement en Allemagne Fédérale et en Italie tandis que la croissance des effectifs aux Etats-Unis serait ramenée à 1,5 %.

Taux de croissance de l'emploi total moyen-annuel

En pourcentage

	Etats-Unis	Japon	R.F.A.	R.U.	Italie	France
1987	2,6	1,0	0,7	1,8	0,2	0,7
1988 *	2,0	1,5	0,5	1,0	0,2	0,2
1989 *	1,5	0,7	0,2	0,0	0,2	0

Source : OCDE

* prévisions

En France, l'emploi total diminuerait légèrement en 1988 (- 0,2 %) et serait stable en 1989.

L'emploi total est actuellement au-dessus de 21,2 millions.

Dans l'administration l'emploi progresse encore. En effet, la diminution du nombre de salariés de l'Etat est plus que compensée par la progression de l'emploi dans les collectivités territoriales et les associations.

Dans les secteurs marchands non agricoles, le nombre de salariés reste stable en 1986 et augmente de 0,1 % en 1987. Cette amélioration d'ensemble ne concerne pas les secteurs de l'industrie qui ont globalement perdu entre 120.000 et 130.000 emplois salariés en 1986 (- 2,5 %) et 100.000 en 1987 (- 2,1 %).

Dans le secteur du bâtiment-génie civil et agricole, les effectifs salariés ont continué de progresser en 1987 (+ 0,8 %) après une année 1986 qui avait marqué un premier renversement de tendance par rapport à une évolution très négative jusqu'en 1985.

Les secteurs du tertiaire marchand demeurent créateurs d'emplois, avec des taux d'évolution respectifs de + 1,6 % en 1986 et de + 1,3 % en 1987. Au sein du tertiaire marchand, la situation s'est améliorée dans les commerces avec une progression des effectifs salariés supérieures à 1,5 % en 1986 et en 1987.

Les secteurs marchands demeurent les créateurs d'emplois les plus importants avec des taux d'évolution annuels de leurs effectifs salariés proches de 2,5 % l'an. **Les autres secteurs du tertiaires**, par exemple les transports et les télécommunications, du fait des réductions d'emplois à la S.N.C.F. et dans les P.T.T., ainsi que les banques et assurances ont vu leurs effectifs diminuer en 1987.

Enfin, **l'emploi non salarié** diminue régulièrement mais uniquement du fait de l'agriculture. Depuis trois ans, en effet, il s'est stabilisé dans l'industrie et progresse dans le tertiaire ; ce mouvement est lié au **regain de la création d'entreprises** que l'on observe depuis 1984 : plus de 60.000 demandeurs d'emploi ont ainsi bénéficié l'an dernier de l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise.

2. L'emploi des jeunes

De 1983 à 1988, alors que la population des 16 à 25 ans est restée stable aux environs de **8.500.000 personnes**, le nombre d'emplois ordinaires a diminué de 900.000, tandis que le nombre de scolarisés a augmenté de 500.000 et celui des bénéficiaires de mesures spécifiques de 400.000.

Entre 1983 et 1988, le nombre de chômeurs âgés de 16 à 25 ans a oscillé entre 9,8 % et 12,5 % ; il atteint 10 % en 1988.

En 1988, les bénéficiaires de mesures en faveur des jeunes sont 703.000 dont 220.000 apprentis.

LA SITUATION DES JEUNES DE 16 A 25 ANS

En pourcentage

	mars 1983	mars 1985	mars 1986	mars 1987	mars 1988 (p)
Scolarisés	29,9	32,0	33,1	34,6	36,2
Stagiaires ⁽¹⁾	1,6	1,5	1,7	1,3	1,8
Actifs occupés	41,5	37,2	35,7	32,2	31,1
Mesures jeunes ⁽²⁾	3,7	4,1	6,3	9,1	8,2
Chômeurs	9,8	12,5	11,5	11,3	10,1
Service national	2,9	2,9	2,9	2,7	2,6
Inactifs	6,8	6,6	5,9	5,7	5,5

En milliers

	mars 1983	mars 1985	mars 1986	mars 1987	mars 1988 (p)
Scolarisés	2 565	2 736	2 827	2 949	3 085
Stagiaires ⁽¹⁾	141	129	143	111	157
Actifs occupés	3 559	3 179	3 049	2 742	2 650
Mesures jeunes ⁽²⁾	317	351	534	777	703
Chômeurs	843	1 069	981	961	860
Service national	249	244	251	228	220
Inactifs	585	563	502	483	465

(1)

En milliers

Stagiaires :					
16-18 ans	61	54	45	25	28
18-21 ans, 18-25 ans	30	30	48	23	61
Autres mesures :					
A.F.P.A.	20	15	14	14	14
Adultes	30	30	36	49	55

(2)

En milliers

Mesures spécifiques	mars 1983	mars 1985	mars 1986	mars 1987	mars 1988
Apprentis	225	213	213	218	230
Cont. emploi form.	82	76	43	-	-
Jeunes volontaires	10	10	10	-	-
T.U.C.	-	-	200	207	204
S.I.V.P.	-	1	24	90	104
Cont. qualification	-	-	5	29	60
Cont. d'adaptation	-	-	39	233	105

(p) : Estimation provisoire

source : enquête Emploi INSEE

3. Le travail des femmes

Corrélativement à l'amélioration de l'emploi des jeunes, l'emploi des femmes s'est plutôt dégradé en 1987.

Cette situation s'inscrit cependant dans un contexte de participation croissante des femmes à l'activité économique notamment dans les emplois les moins menacés, ceux des cadres et des professions intermédiaires, qui ont continué à se féminiser. Depuis une dizaine d'années et dans un contexte de stabilité relative de l'emploi des femmes, le développement des effectifs féminins a ainsi représenté une croissance moyenne annuelle légèrement supérieure à 50.000 emplois tandis que les effectifs masculins baissaient de 100.000 à 150.000 unités par an.

L'essor de l'activité féminine est surtout le fait des femmes entre 25 et 49 ans. De 1970 à 1987 leur activité n'a cessé de croître. Après la pause de l'an dernier, la hausse a repris.

En 1987, pour la première fois depuis de nombreuses années, les créations nettes d'emploi ont été équivalentes pour les femmes et pour les hommes.

Les tableaux ci-dessous fournissent le taux de participation des femmes à l'emploi, par catégorie socio-professionnelles et selon les formes particulières de l'emploi salarié, d'après l'enquête annuelle de l'INSEE.

Il est à noter que si, entre 1982 et 1986, l'évolution de l'emploi salarié féminin est restée positive, c'est parce que se sont créés quatre emplois à temps partiel quand disparaissait un emploi à temps complet.

**LES EFFECTIFS FEMININS ET LE TAUX DE FEMINISATION
PAR CATEGORIE SOCIO-PROFESSIONNELLE**

Catégorie socio-professionnelle	Effectifs féminins en mars 1988		Taux de féminisation (%)	
	Nombre (en millier)	Répartition en %	1982	1988
Agriculteurs exploitants	485	5,3	38,3	37,0
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	593	6,5	35,1	34,1
Cadres et professions intellectuelles supérieures	630	6,9	24,3	27,8
Professions intermédiaires	1 844	20,3	39,9	42,6
Employés	4 381	48,3	74,2	75,3
Ouvriers	1 158	12,7	19,8	19,1
TOTAL	9 091	100,0	40,5	42,3

Source : Enquête emploi

**LES FORMES PARTICULIERES DE L'EMPLOI SALARIE EN MARS 1987
SELON LE SEXE**

	HOMMES		FEMMES	
	Effectifs (milliers)	Part dans l'emploi salarié masculin (%)	Effectifs (milliers)	Part dans l'emploi salarié féminin (%)
Travail à temps partiel	327,1	3,2	1.717,0	22,3
Intérim	85,4	0,8	37,1	0,5
Contrats à durée déterminée	259,2	2,5	218,9	2,8

Source : enquête emploi

4. L'emploi des handicapés

Il faut souligner que, parmi les mesures prises dans le domaine de l'emploi depuis mars 1986, la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 a modifié de manière sensible les dispositions en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés ; pour l'essentiel la nouvelle législation prévoit :

- la substitution aux obligations de procédure en vigueur une obligation de résultat pour les entreprises de 20 salariés et plus, c'est-à-dire celle d'employer 6 % de travailleurs handicapés et cela

au terme d'une période transitoire de trois ans après la promulgation de la loi ;

- la possibilité pour ces entreprises de s'exonérer totalement ou partiellement de cette obligation en versant, pour chaque emploi non pourvu, une contribution à un **fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (1)** en appliquant un accord collectif qui prévoit un programme annuel ou pluri-annuel en faveur des travailleurs handicapés, ou en concluant des contrats de sous-traitance avec le secteur protégé ;

- enfin, l'extension à l'ensemble du secteur public (Etat, collectivités territoriales et établissements publics, hôpitaux) des obligations d'emploi pesant sur les entreprises privées.

Il faut souligner que, chaque année, les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) reconnaissent environ 70 000 travailleurs handicapés.

La moitié de ces personnes, c'est-à-dire 35 000, sont orientées vers des entreprises du milieu ordinaire de production ou vers des employeurs du secteur public. Le nombre de placements annuels effectués par l'agence pour l'emploi et les équipes de réparation et de suivi du reclassement se situe autour de 6 000, quelques milliers de travailleurs handicapés trouvant par eux-mêmes un emploi ; 42 000 travailleurs handicapés sont recensés par l'ANPE comme demandeurs d'emploi, mais ils ne recouvrent pas l'ensemble de ceux qui sont réellement en attente d'un emploi, attente dont la durée moyenne est double de celle d'un travailleur ordinaire.

Tous les indices ont montré une progression inquiétante du chômage des travailleurs handicapés et l'urgence qu'il y avait à mettre en oeuvre un nouveau dispositif d'emploi.

(1) L'association chargée de la gestion du fonds a été créée et agréée par arrêté le 13 septembre 1988.

Par le jeu des dispositions incluses dans la loi du 10 juillet 1987 et notamment par le moyen du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés, on peut penser, notamment sur la base des simulations effectuées pour mesurer l'application de la nouvelle législation, que les 100 000 entreprises privées concernées par ce dispositif devront embaucher entre 120 000 et 150 000 handicapés pour atteindre le taux de 6 % fixé par la loi, alors même que leur quota moyen actuel est de 4 %.

Cet effort dont il est encore impossible de mesurer l'impact, devrait permettre de mieux assurer l'insertion des handicapés dans le cadre d'une politique de solidarité nationale, surtout si les entreprises, par le biais de la formation professionnelle, mettent réellement en oeuvre les moyens d'insertion directe ou d'insertion subsidiaire que la réglementation propose :

- contrat de fourniture ou de sous-traitance avec les établissements de travail protégé,
- application d'accords de branche ou d'entreprise,
- versement de la contribution au fonds.

Pour 1989, les dotations du chapitre 44-71 devraient être accrues de 494,02 millions de francs, soit une augmentation de 18,6 % dont ;

. pour les subventions :

- ateliers protégés : + 3,26 millions de francs,
- EPSR : + 2,9 millions de francs,

. et pour l'ajustement de la gestion de mesures compte tenu des augmentations de places suivantes par rapport à 1988 :

- ateliers protégés	+ 500
- centres d'aide par le travail	+ 1 700
- milieu ordinaire	+ 1 000
TOTAL	+ 3 200

En outre, les autorisations de programme passeraient de 4 à 6 millions de francs tandis que les crédits de paiement relatifs aux subventions d'équipement des ateliers protégés demeurent de 4 millions de francs.

5. Le travail à temps partiel

Le travail à temps partiel qui concerne aujourd'hui 11,8 % des actifs -surtout des femmes et des jeunes de moins de 25 ans- est resté longtemps en France relativement peu développé. Les différents rapporteurs de votre commission ont régulièrement souligné l'intérêt du développement de cette forme d'emploi qui répond autant à la volonté des entreprises d'assouplir la gestion de leur main d'oeuvre qu'au désir d'un nombre croissant de salariés de concilier activité professionnelle et activité extra-professionnelle.

L'ordonnance du 11 août 1986 sur le travail à temps différencié a limité les contraintes réglementaires susceptibles de freiner le travail à temps partiel.

Avec 23,1 % des femmes actives et 3,6 % des hommes actifs, le travail à temps partiel est encore trop peu développé et stagne depuis janvier 1986. Il ne progresse plus que dans les services marchands et les commerces. Comme on peut le constater d'après les tableaux ci-dessous, ce sont les femmes qui recourent le plus souvent à ce type d'emplois et c'est dans le secteur tertiaire qu'ils sont le plus répandus. Trois professions sont traditionnellement utilisatrices du travail à temps partiel, le commerce, le nettoyage et l'hôtellerie.

REPARTITION DES SALARIES TRAVAILLANT À TEMPS PARTIEL EN 1987 (Etablissements de plus de 10 salariés)

	Hommes	Femmes	Ensemble
Ouvriers	2,1	16,3	5,8
Autres salariés	2,6	14,2	7,7
Ensemble	2,3	15,0	6,7

Une tendance se dessine toutefois dans certaines professions du tertiaire, comme les banques et les assurances, où le temps partiel se répand par le moyen d'une ou deux journées libres par semaine.

Les décrets du 24 juin 1984, complétés et modifiés par les décrets des 5 et 19 mars 1985 ont prévu des aides et des incitations financières destinées tant aux entreprises qu'aux salariés, afin d'encourager la création d'emplois à temps partiel et l'embauche de chômeurs sur ces postes.

Il faut souhaiter que des statistiques plus précises et plus récentes permettent de mesurer l'impact de ces encouragements alors même que la formule du travail à temps partiel est vraisemblablement susceptible de créer des emplois plus sûrement que les formules de dégageant du marché du travail de certaines catégories de salariés, comme les pré-retraités.

6. Le travail temporaire

Le travail temporaire, après avoir connu une longue période de croissance (1972-1980), puis une période plus courte de régression (1981-1984) due à la conjoncture économique et aux modifications de la législation, a vu augmenter son activité de façon soutenue en 1985 et 1986. Ainsi, le volume d'années-travail effectuées dans le secteur a progressé de 1975 à 1980 à un rythme annuel moyen de près de 20 % ; il a régressé à un rythme semblable de 1981 à 1984 et est revenu à une progression annuelle proche de 20 % en 1985 et 1986.

En 1987, cette progression s'accélère. Sur l'ensemble de l'année, le volume de travail représente l'équivalent de 183.600 emplois à temps plein supplémentaires (+ 28,4 % par rapport à 1986). Le nombre de contrats signés progresse de 20,8 % et leur durée moyenne de 6,4 %. Ce bilan annuel résulte d'une accélération nette au 3ème et surtout au 4ème trimestre de 1987. Au cours du 4ème trimestre 1987, 189.000 équivalents en emplois à plein temps ont été fournis, contre 131.000 au même trimestre de 1986, soit une progression de 44,5 %, ou encore l'équivalent de 58.000 emplois à temps plein supplémentaire.

Les grands secteurs utilisateurs connaissent une progression du même ordre de 1986 à 1987 : + 24,1 % soit 17.000 équivalents emplois à temps plein pour les industries de transformation ; + 27 % équivalant à 8.500, pour le secteur tertiaire. Au total, sur les deux dernières années, la progression du volume de travail est la plus nette dans le BTP (+ 62,4 %), les industries de transformation augmentant de 50,5 % et le tertiaire de 38,9 %.

Nombre de contrats de travail temporaire
et volume de travail correspondant, de 1982 à 1987

	Nombre de contrats conclus	Volume de travail (en équivalent emploi à temps plein)		% de l'intérim dans la population salarisée (Etat et collectivités locales exclus)
		effectif	évolution en %	
1982	2.295.639	142.157	-	-
1983	2.356.189	113.425	- 20,2	0,86
1984	2.355.306	101.998	- 10,1	0,79
1985	2.904.498	123.585	+ 21,2	0,96
1986	3.437.180	142.938	+ 15,6	1,11
1987	4.150.513	183.603	+ 28,4	1,43

Les premières informations disponibles sur l'activité du travail temporaire au 1er trimestre de 1988 confirment la tendance observée en 1987, notamment au second semestre : l'intérim est en très forte croissance. En effet, alors que, par rapport au même trimestre de l'année précédente, le nombre de contrats d'intérim signés était en croissance de 21 % au 3ème trimestre de 1987 et de 30 % au 4ème trimestre, cette progression atteint 31 % au 1er trimestre de 1988 (1.136.217 contrats). De plus, en même temps que la croissance des contrats s'accélère, leur durée moyenne, qui était en baisse depuis le début des années 80, augmente. En 1987, elle atteint 1,99 semaine en moyenne au lieu de 1,87 en 1986. La hausse est surtout sensible aux 3ème et 4ème trimestres de 1987 où, par rapport aux mêmes trimestres de 1986, l'augmentation est successivement de 9 % et de 11,5 %.

Si l'allongement des durées de contrats se confirmait au premier trimestre de 1988, le volume de travail dans l'intérim croîtrait de 45 % par rapport au premier trimestre de 1987 et

représenterait l'équivalent d'environ 210.000 travailleurs à temps plein occupés au cours du trimestre.

B. LE CHOMAGE

Contrepoint de l'emploi, le chômage est la traduction de l'évolution, à la fois du marché du travail et de la démographie. Or entre mars 1987 et mars 1988 et pour la première fois depuis quinze ans, le nombre de chômeurs a diminué en France. Le taux de chômage redescend de 10,7 % à 10,2 %. Ce phénomène résulte en partie de l'évolution des taux d'activité : diminution du taux d'activité des moins de 25 ans par l'allongement de la scolarité, diminution du taux d'activité des plus de 50 ans par la mise en préretraite plus précoce, et recul du taux d'activité des femmes de moins de 40 ans.

1. Le chômage total

Recensant les faiblesses de l'économie française, le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour 1989 notait en premier lieu le niveau inquiétant du chômage : *"La France continue de souffrir d'un taux de chômage très élevé. Sa situation relative s'est détériorée au sein de l'OCDE au cours des dernières années : le taux de chômage français est actuellement le plus élevé des grands pays industrialisés à l'exception de l'Italie.*

Taux de chômage à l'été 1988

(en %)

<i>Japon</i>	<i>2,5</i>
<i>Etats-Unis</i>	<i>5,6</i>
<i>R.F.A.</i>	<i>8,5</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>8,5</i>
France	10,4
<i>Italie</i>	<i>12,8</i>

Cette situation est due à une démographie dynamique et à l'incapacité de l'économie française à créer des emplois dans les dernières années, à la différence de nos principaux partenaires dont les effectifs salariés ont recommencé à croître dès 1984-1985. Il paraît traduire un retard de compétitivité que la France ne rattrape que lentement, et une plus faible propension à créer des emplois à croissance égale.

Plus que ses partenaires, la France a un besoin vital de créer des emplois dans les prochaines années afin de répondre à l'augmentation de sa population active (+ 150 à 200.000 personnes par an);"

L'O.C.D.E. estime qu'après avoir progressé de 1,6 % au cours des années 1986 et 1987, l'emploi devrait connaître un ralentissement dans la plupart des pays membres. avec une croissance moyenne de 1 % entre 1988 et 1989.

Tandis que les Etats-Unis, le Canada, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, l'Australie verraient leur taux de chômage décroître, la France enregistrerait une nouvelle augmentation du chômage.

LE CHOMAGE EN FRANCE ET A L'ETRANGER Taux de chômage

En pourcentage

Pays	Année	1985	1986	1987	1988	1989
Etats-Unis		7,1	7,0	6,2	5,5	5,5
Japon		2,6	2,8	2,8	2,5	2,7
Allemagne		8,3	8,0	7,9	8,0	8,0
France		10,2	10,5	10,6	10,7	11,2
Royaume-Uni		11,7	11,8	10,4	9,5	9,7
Italie		9,6	10,3	11,0	11,5	12,0
Canada		10,6	9,6	8,9	7,5	6,7
Espagne		21,8	21,4	20,6	19,5	18,7
C.E.E.		11,3	11,3	11,0	10,7	11,0
O.C.D.E. Europe		11,0	10,9	10,7	10,7	11,0
Total O.C.D.E.		8,4	8,3	7,9	7,5	7,5

Nombre de chômeurs

(en milliers)

En AOUT 1988	France	RFA	Italie	Pays-Bas	Belgique	Royaume Uni	Danemark	Europe des 12	Etats-Unis	Japon
Chômeurs inscrits (milliers)	2.551,9	2.167,1	3.870,0	692,2	480,6	2.291,2	225,0	15.643,0	6 823,0 (2)	1.480,0 (2)
Evolution % en un an	- 0,9	+ 1,0	+ 18,6	- 0,3	- 7,2	- 20,1	+ 13,6	- 0,4	- 8,5 (2)	- 6,9 (2)
Taux chômage CVS	10,6 (1)	6,6	12,9	10,0	10,8	8,3	6,6	10,4	5,4 (2)	2,5 (2)

(1) 10,4 % selon l'INSÉE ; (2) Etats-Unis, Japon : chiffres de juillet

Source : Eurostat et OCDE

La première esquisse du Xème plan approuvée par le Conseil des ministres le 29 septembre dernier retient comme objectif central *"la reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi"*. *"C'est sans doute à partir d'une croissance d'environ 2,5 % par an que, sur la durée, notre économie cesse de détruire des emplois et commence à en créer. Or, plus de deux millions de personnes supplémentaires apparaîtront sur le marché du travail d'ici à l'an 2 000."*

Fin septembre 1988, le nombre des demandeurs d'emploi s'élève à 2 556 400 en données corrigées des variations saisonnières, soit une baisse de 2,1 % par rapport au mois d'août (- 54 000).

La baisse des demandes d'emploi provient des jeunes (- 4,3 %) comme des adultes (- 1,1 %), la baisse des inscriptions à l'ANPE est de 1,2 %. Les licenciements économiques diminuent de 12,3 % (chiffre atteint pour la dernière fois en 1984), les inscriptions pour fin de contrat à durée déterminée de 2,6 %, les sorties de chômage augmentent de 2,8 %, etc...

Le tableau ci-dessous permet de recenser les principales caractéristiques du chômage en France :

LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU CHÔMAGE

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Ancienneté moyenne du chômage (mois)												
Hommes	8,4	8,8	9,4	9,8	10,6	10,3	11,3	12,2	11,9	13,7	14,8	15,9
Femmes	9,3	10	11,2	12	12,3	12,7	13,3	13,7	15,1	16,2	16,6	17,2
Proportion de personnes au chômage depuis un an et plus (%)												
Hommes												
— 15 à 24 ans	14,4	13,1	15,6	15,2	15	16,8	18,4	22,7	23,6	27,6	26,1	23,4
— 25 à 49 ans	20,2	21,4	19	25,3	30,7	23,6	30,8	34,6	31,8	40,1	42,4	44,2
— 50 ans et +	43,7	44,8	44,8	46,4	55,8	51,7	52,1	63,5	57,6	59,9	64,8	64
Femmes												
— 15 à 24 ans	18,4	17,7	24,9	24,4	24,2	25,9	30,8	33	33,7	37	33,1	33,8
— 25 à 49 ans	26,5	30,3	34	36,5	36,6	39	39,3	42,6	44,2	49,1	47,4	49
— 50 ans et +	48	43,7	46,5	54,8	58	64,2	60,3	62,2	69,6	69,6	68,5	66,8
Ensemble	24,3	25,1	28	30,1	32,4	32,3	34,9	38,6	38	42,7	42,7	44
Circonstance de la recherche d'emploi (%)												
Hommes												
— fin d'emploi précaire	5,6	6	10	10	12,6	13,7	22	23,6	21,9	21,3	24,5	25,4
— licenciement	52	47,2	50,4	52	46	47,6	42,4	38,5	40,2	40,6	41,8	42,4
— démission	12,7	13,1	12,3	11,4	13,8	11,8	7,8	8,1	5,7	6,1	5,4	4,7
— fin d'étude ou du service national	18,8	19,3	15,8	16,8	16,8	15,1	16,7	17,5	18,7	18,5	15,5	14,2
— avait cessé toute activité ou n'avait jamais travaillé	4,7	6	4,8	3,2	5,4	4,8	5,2	4,7	4,1	4	4,2	3,4
— autres circonstances	6,2	7,4	6,7	6,6	5,4	7	6	7,6	9,4	9,5	8,6	9,9
Femmes												
— fin d'emploi précaire	8,1	9	11,4	14,9	15,1	17	21,9	23,3	24,2	22,5	23,2	25,1
— licenciement	28,8	26,9	28,5	27,8	23,7	29,4	26,1	25,8	22,8	23,4	24,6	27,2
— démission	15,7	16,3	15,6	16,5	14	13,7	11	8,4	7,9	7,6	8,1	7,2
— fin d'étude	18,5	18,6	18	16,9	19,4	16,7	17,8	17,7	17,6	17,5	15,1	12,7
— avait cessé toute activité ou n'avait jamais travaillé	25,7	25,8	22,5	20	20,3	19,4	19,5	17,7	19	20	19,9	18,9
— autres circonstances	3,2	3,4	3,9	3,9	2,5	3,8	3,7	7,1	8,5	9	9,1	8,9

Source : Enquête emploi - INSEE - Premiers résultats, mars 1987.

2. Le chômage partiel

Le dispositif d'indemnisation du chômage partiel par l'Etat comporte **deux aides distinctes** :

- **l'une destinée aux salariés**, qui consiste en une allocation spécifique du fonds national de chômage pour toute heure chômée en dehors de la durée légale du travail ;

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

Le décret du 3 avril 1985 a modifié le dispositif de l'allocation spécifique de chômage partiel et introduit un encadrement du recours à ce type de chômage.

Alors que depuis 1984 le chômage partiel total progressait de manière régulière, (12 % du nombre des journées indemnissables en 1984, 14,5 % en 1985), le mouvement de baisse du recours à ce type de chômage s'est poursuivi et accéléré depuis 1986. En 1987, 6.284.096 journées ont fait l'objet d'une autorisation d'indemnisation au titre du chômage partiel. Le début de l'année 1988 amplifie encore ce mouvement avec un volume de journées chômées deux fois moins important qu'en 1987. Il faut remonter jusqu'à 1979 pour enregistrer un niveau de cet ordre.

Le recours au chômage partiel se concentre essentiellement dans sept secteurs d'activités , en particulier l'automobile, la construction navale, l'industrie textile, la construction mécanique, la fonderie, les matériels électroniques et les biens d'équipement ménager.

Si près d'un chômeur partiel sur trois (29,1 %) travaillait en 1986 dans le secteur automobile, ces salariés ne représentent plus que 14 % des effectifs visés en 1987.

En définitive, comme les années précédentes, le chômage partiel a été très peu utilisé par les établissements en tant que moyen d'adaptation des effectifs aux fluctuations de la conjoncture économique (0,2 % seulement de l'ensemble des établissements du secteur industriel et commercial privé n'affectant que 0,7 % des effectifs salariés recensés à l'UNEDIC).

La part des petits établissements parmi l'ensemble des recours au chômage partiel continue de progresser (55,4 % pour le premier trimestre 1988 contre 45 % pour le premier trimestre 1987).

3. La réforme de l'A.N.P.E.

L'ordonnance n° 86-1612 du 20 décembre 1986, complétée par le décret n° 87-442 du 24 juin 1987, relative au placement des demandeurs d'emplois, a défini les principaux axes de la politique du Gouvernement dans le domaine du placement des demandeurs d'emplois en poursuivant trois objectifs :

- d'abord démultiplier les actions du service public du placement,
- ensuite favoriser le rapprochement entre l'ANPE et l'UNEDIC,
- enfin, adapter le service public du placement aux réalités locales.

Désormais, le service public du placement des demandeurs d'emplois peut être assuré non seulement par l'ANPE, mais également par des établissements publics, des organismes paritaires, des collectivités locales ayant passé une convention avec l'ANPE. A ce jour, les conventions signées demeurent encore peu nombreuses.

La liste des demandeurs d'emploi est tenue par l'ANPE ; les demandeurs d'emploi doivent, pour le maintien de leur inscription renouveler périodiquement leur demande, et ils sont tenus de faire connaître sans délai aux services de l'ANPE tout changement affectant leur situation.

Depuis la circulaire du 17 juillet 1987, la liste des demandeurs d'emploi peut être communiquée aux maires, mensuellement et gratuitement, dans le cadre du partenariat qu'a souhaité mettre en place le Gouvernement pour le placement des chômeurs.

En effet, les communes bénéficient de dispositions propres différentes de celles régissant les autres correspondants de l'ANPE et qui sont l'AFPA (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes), l'UNEDIC et les services extérieurs du travail et de l'emploi.

Les conditions de radiation de l'ANPE ont été revues de telle sorte que peuvent être radiés de la liste des demandeurs d'emploi ceux d'entre eux qui, sans motif légitime, refusent un emploi de leur spécialité et rémunéré à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession ou la région, qui refusent de suivre une action de formation ou qui ne répondent pas aux convocations de l'ANPE.

En 1987, la baisse du chômage a été due à la stabilité des flux d'entrées conjuguée à une légère progression des flux de sortie. La situation des jeunes s'améliore tandis que s'aggrave celle des adultes.

Les femmes représentent plus de la moitié des demandeurs d'emploi. L'aggravation du chômage de longue durée se poursuit. Ces tendances se sont poursuivies au premier semestre 1988.

En 1987, l'ANPE a enregistré plus d'un million d'offres d'emploi (+ 8 % par rapport à 1986) parmi lesquelles celles d'emplois durables à plein temps a progressé le plus. Sur les six premiers mois de 1988, l'augmentation des offres se poursuit (+ 10,8 %).

En 1987, on a constaté une amélioration du taux de placement, c'est-à-dire du rapport entre les demandes placées et les offres enregistrées, qui est passé de 62,8 % en 1986 à 63,7 %. Cette amélioration du taux de placement a été sensible pour les demandes de catégorie 1 (+ 9,9 %), mais aussi pour les demandes de catégorie 4 (+ 14,6 %) (1).

Près des deux tiers des offres déposées ont été satisfaites par des demandeurs d'emploi adressés par l'Agence, soit 640.800 offres placées. Au cours du premier semestre 1988, la progression des offres placées a été de 12,3 %

Il est à noter que les 4/5èmes des offres proviennent de petits établissements et que le niveau de qualification des offres est plus élevé que celui de la demande.

Les offres émanent plutôt du secteur tertiaire, ce qui n'était pas le cas depuis deux ans. Il est vrai que les régions ont incité les entreprises à recourir aux fonds régionaux d'aide au conseil.

En outre, l'ANPE a passé en 1987 2.400 conventions de stages de mise à niveau concernant 1.700 stagiaires dont 88 % ont été embauchés.

(1) La catégorie 1 représente les contrats à durée déterminée à temps plein.
La catégorie 4 représente les emplois de très courte durée.

Au premier semestre 1988, la progression de ces stages a été très spectaculaire avec 13.500 stagiaires, soit 80 % de l'ensemble de l'année 1987.

Par ailleurs, l'ANPE a noué en 1987 plus de 600.000 contacts avec les entreprises et plus de 334.0000 au premier semestre 1988.

5.980.000 prestations d'accueil, d'évaluation, d'information, de conseil ou d'orientation ont été réalisées par l'ANPE en 1987, destinées en priorité aux chômeurs de longue durée.

Les prestations d'accueil et de diagnostic à l'occasion de l'inscription auprès de l'ANPE ont concerné 2.239.292 demandeurs d'emploi.

Toutefois, le taux d'accueil des demandeurs d'emploi reste insuffisant puisqu'il ne dépasse pas 47 % alors que l'objectif était fixé à 53 % des inscrits.

619.340 demandeurs d'emploi ont accédé à un dispositif de formation.

Pour faire face à l'ensemble de ses missions, l'ANPE, qui est un établissement public à caractère administratif et à gestion déconcentrée, dispose de 11.221 agents et recevra de l'Etat une subvention de fonctionnement de 2,72 milliards de francs en 1989, soit une augmentation de 6,4 % par rapport à 1988 :

L'ANPE possède un réseau de 690 agences ou antennes locales et assure des permanences régulières dans près de 300 communes.

Compte tenu de l'importance et de la diversité des tâches confiées à l'A.N.P.E. et de la difficulté d'appréhender les effets exacts de son action à travers les seules réponses au questionnaire budgétaire, il a semblé nécessaire à votre commission de présenter **un amendement** tendant à réduire les crédits de l'état B du titre IV du projet de loi de finances pour 1989, afin de favoriser au plus tôt la **réalisation d'un audit général des activités de l'A.N.P.E.**

Cette initiative s'inscrirait bien dans la démarche du ministre du travail et du secrétaire d'Etat chargé de la formation professionnelle qui souhaitent évaluer l'ensemble du système de formation professionnelle.

Votre commission des affaires sociales s'est demandée si malgré les apparences il n'existait pas à l'A.N.P.E. une réserve de productivité mobilisable, par exemple pour intensifier les contacts avec les entreprises.

Quelle que soit la réalité de cette réserve, **il est urgent d'évaluer les coûts et l'efficacité de tous les types d'intervention de l'A.N.P.E.**

De nouvelles fonctions sont mises à la charge de l'agence, comme dans le récent projet de loi sur le revenu minimum d'insertion ; il importe de savoir, d'une part si l'A.N.P.E. peut les assumer sans compromettre l'efficacité de ses actions traditionnelles et, d'autre part, si l'accomplissement desdites tâches traditionnelles atteint son but ou doit être rééquilibré au profit de telle ou telle action.

II. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

A. LES MESURES ACTIVES DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

Votre commission des Affaires sociales a interrogé le ministre du travail sur la répartition entre les dépenses actives et les dépenses passives en faveur de l'emploi, cette comparaison permettant d'apprécier la teneur de l'effort entrepris et d'effectuer une comparaison avec les pays étrangers.

Le ministre du travail a indiqué que "la modification progressive de la répartition entre les dépenses actives et les dépenses passives en faveur de l'emploi apparaît souhaitable dans la mesure où un redéploiement des dépenses passives vers les dépenses actives peut constituer, sur le plan social comme sur le plan financier, une affectation plus efficace des ressources de la collectivité nationale. Toutefois, ce redéploiement suppose que l'accroissement plus rapide des dépenses actives ne se fasse pas au détriment des droits acquis par les plus défavorisés".

La France, comme la plupart de ses partenaires, est engagée dans un rééquilibrage progressif au profit des mesures actives, notamment par l'augmentation de la part du budget consacré aux dépenses de formation et de promotion de l'emploi.

Les dépenses passives (indemnisation du chômage et départ en pré-retraite) représentaient plus de 67 % des dépenses totales d'intervention en 1985, et atteignent aujourd'hui 63 %.

Dans le même temps, les dépenses actives (formation professionnelle, promotion de l'emploi) se développent. Les dépenses de formation représentent 25 % des dépenses pour l'emploi en 1987 contre 22 % en 1985, celles de promotion de l'emploi atteignent 7,4 % contre 4,7 % en 1985.

La croissance des dépenses actives doit être quatre fois plus rapide (+ 20,2 %) que celle des dépenses passives (+ 5,2 %) entre 1988 et 1989.

Une comparaison internationale effectuée par l'O.C.D.E. permet de constater que **les dépenses passives représentaient en France en 1987 75 % des dépenses publiques en faveur du travail** ; l'Espagne (78,76 %), le Japon (71,10 %), les Etats-Unis (70,36 %) y consacrent des pourcentages analogues ; l'Italie (63,81 %) et l'Allemagne (57,5 %) sont à des niveaux inférieurs.

Le rapport entre les dépenses passives et les dépenses actives est de un à trois en France -taux voisin de ceux de la Belgique, du Canada, du Danemark, des Pays-Bas et de l'Espagne- de un à deux en Italie, au Japon, aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, comparable en Allemagne et en Suisse. Enfin, les dépenses actives dépassent les dépenses passives en Suède, en Norvège, en Grèce et au Portugal.

I. L'utilisation dynamique des allocations d'indemnisation du chômage

Des accords passés entre l'Etat et les partenaires sociaux ont permis de créer depuis 1986 les conventions de conversion, les activités réduites, les programmes d'insertion locale, l'allocation de formation-reclassement, et devraient permettre de concrétiser les contrats de retour à l'emploi présentés lors du dernier projet portant diverses mesures d'ordre social en novembre 1988.

a) les congés et les conventions de conversion

255 millions de francs sont prévus dans le budget pour 1989 pour les dossiers de conversions.

L'UNEDIC joue un rôle actif dans le cofinancement de la rémunération des salariés en conversion et dans le contenu des actions entreprises.

Les congés de conversion créés par la loi du 5 août 1985 sont destinés à favoriser le reclassement des salariés licenciés pour raison économique. D'une durée minimale de quatre mois, le congé doit permettre aux salariés de s'orienter, de suivre une formation et de bénéficier d'offres de reclassement hors de l'entreprise. Pendant la durée du congé de conversion, le contrat de travail est maintenu et le salarié se voit assurer un revenu au minimum égal à 65 % de son salaire antérieur et qui ne peut être inférieur à 85 % du SMIC. La participation de l'Etat représente au plus 50 % du revenu des bénéficiaires et des frais liés aux actions éventuelles de formation pour une période maximale de 10 mois. Depuis la mise en place des congés de conversion jusqu'au 30 mai 1988, 15.484 adhésions à ce dispositif ont été enregistrées dont 6.566 en 1987 et 1.155 pour les cinq premiers mois de 1988, avec un taux de reclassement se situant autour de 30 %.

A ces congés de conversion de droit commun de la loi du 5 août 1985 s'ajoutent **les congés de conversion de type sectoriel** institués par les accords de branche et qui concernent la sidérurgie, la construction et les réparations navales.

Enfin, **les conventions de conversion** créées par la loi du 30 décembre 1986 portant modification du licenciement, constituent une mesure sociale d'accompagnement des plans de réductions d'effectifs. Les conventions de conversion doivent être proposées par l'entreprise aux salariés menacés de licenciement économique, si celle-ci procède à un licenciement de moins de dix salariés, ou si elle a moins de cinquante salariés et n'a pas d'institutions représentatives du personnel. Dans les autres cas, la convention est facultative mais les entreprises doivent élaborer un plan social.

b) les activités réduites

Les règles relatives au cumul de l'indemnisation du chômage avec des revenus tirés d'une activité salariée réduite ont été assouplies afin d'inciter les demandeurs d'emploi indemnisés en allocation de solidarité spécifique ou en allocation de fin de droits à reprendre une activité réduite inférieure à 78 heures en moyenne dans le mois.

Depuis la mise en oeuvre de ce dispositif en mars et octobre 1987, 23.000 dont 12.000 pour l'année 1987 adhésions environ avaient été enregistrées, ce qui reste modeste compte tenu du fait qu'il y a chaque année plus de 300.000 licenciés économiques en France.

Le taux moyen de reclassement est de 40,7 % au septième mois. Par ailleurs, 8,8 % des bénéficiaires ont créé une entreprise et 6,6 % sont en cours de réalisation de projet au sortir de la convention.

c) les programmes d'insertion locale

Des chômeurs indemnisés en allocation de solidarité spécifique ou en allocation de fin de droits accomplissent des tâches d'intérêt général auprès d'une collectivité tout en conservant leur rémunération majorée d'un complément versé par l'organisme d'accueil.

d) l'allocation formation-reclassement

L'UNEDIC participe au financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle lorsqu'il s'agit de demandeurs d'emploi indemnisés en allocation de base et qui entrent en stage de formation.

e) le contrat de retour à l'emploi

Destiné aux chômeurs de longue durée titulaires de l'allocation spécifique de solidarité, ainsi qu'aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, **ce dispositif pourrait concerner environ 100.000 personnes sur les 600.000 ayants droit potentiels.**

L'exonération de charges sociales patronales liée à ce dispositif permettrait d'inciter à l'embauche d'un public particulier. En outre, l'entreprise n'aurait qu'un complément de salaire à verser au-delà d'une somme de base analogue à celle de l'indemnisation antérieure. **Le contrat de retour à l'emploi aurait pour effet d'alléger d'environ un tiers le coût salarial par rapport à un contrat de droit commun.**

Les expériences passées ont montré que ce type d'exonération a un effet très sensible sur les flux d'embauche, pour les jeunes en particulier.

Le Sénat vient d'approuver l'instauration d'un tel dispositif.

2. L'aide aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise

De 1979, année de son instauration (loi n° 79-10 du 3 janvier 1979) à 1987 inclus, l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (chapitre 44-76, article 60) a concerné 370 000 bénéficiaires ; elle en aura de 55.000 à 60.000 en 1988.

Les caractéristiques des bénéficiaires et des entreprises créées, telles qu'elles sont décrites annuellement dans le bilan de l'emploi sont relativement constantes ; en 1987 :

- 78,3 % des bénéficiaires sont des hommes ;

- 12,6 % ont moins de 25 ans, 82,4 % de 25 à 49 ans, 4,8 % 50 et plus ;

- plus de 40 % sont des ouvriers (en majorité qualifiés), 30 % des employés, 13 % des techniciens ou agents de maîtrise, 14 % des cadres ;

- 75,7 % des entreprises créées ou reprises sont des entreprises individuelles ;

- 31,5 % appartiennent au secteur des services, 25,5 % au commerce, 18,5 % au secteur du bâtiment et génie civil et agricole.

Une étude récente du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle a montré que le **taux de survie jusqu'à 3 ans des entreprises dont les créateurs avaient bénéficié de l'aide est de 53 %, peu différent du taux de survie de l'ensemble des entreprises créées (56 %).**

L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise n'a pas jusqu'ici fait l'objet de rapport d'évaluation officiel et systématique.

3. Le plan pour l'emploi

Adopté par le conseil des ministres le 14 septembre 1988 ce plan dont une partie non négligeable est constituée de dispositions fiscales ou d'allègement de cotisations sociales, ne contient pas de mesure vraiment nouvelle, se contentant simplement de renforcer ou de corriger certains dispositifs.

Les mesures de ce plan sont destinées à réduire le coût de la main d'oeuvre pour l'entreprise ; elles s'articulent autour de cinq axes :

- encourager l'embauche en allégeant les charges sociales des employeurs ;

- encourager l'embauche en allégeant les charges financières des entreprises ;

- développer l'esprit d'entreprise ;
- améliorer la formation ;
- susciter les initiatives régionales et locales.

Le coût global de ce plan est actuellement estimé entre 2,5 et 4 milliards de francs.

. Allègement des charges sociales des employeurs.

Cela consiste à alléger les cotisations patronales d'assurance maladie et d'allocations familiales, ce qui devrait permettre, combiné avec le déplafonnement des cotisations d'allocations familiales (1), de réduire de deux points en deux ans les charges.

Par ailleurs, afin de stimuler l'emploi dans les secteurs notamment du commerce, de l'artisanat et du tourisme et reprenant en cela une formule analogue à celle déjà utilisée par les pouvoirs publics en 1978 ("Plan Barre"), **les employeurs devraient être exonérés totalement des cotisations sociales patronales dues au titre de l'embauche du premier salarié.** Cette exonération serait accordée pendant deux ans (1).

Enfin, il est également prévu d'aménager la taxe sur les salaires.

(1) Ces mesures ont été présentées au Sénat dans le cadre du D.M.O.S. en novembre 1988



. Allègement des charges financières des entreprises

Il s'agit :

- du transfert d'une somme de quinze milliards de francs provenant des CODEVI aux banques afin que celles-ci soient en mesure d'accorder aux **petites et moyennes entreprises des crédits à court terme** (le taux devrait être fixé aux alentours de 9 %) ;

- de la mise à disposition du **Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises, des sociétés de développement régional et de l'ANVAR** d'une somme de trois milliards de francs destinée à faciliter, grâce à un taux d'intérêt attractif, **les projets d'investissement de ces entreprises** ;

- de l'abaissement de 42 à 39 % du taux de l'**impôt sur les sociétés** pour les bénéfices réinvestis.

. Développement de la création d'entreprise

Afin de stimuler la création d'entreprises et sans remettre en cause le dispositif existant dans ce domaine, trois mesures sont proposées :

- **les entreprises nouvelles** devraient bénéficier d'une exonération totale de l'impôt sur les sociétés pendant les deux premières années et d'une exonération partielle au cours des trois années suivantes ;

- les droits de mutation sur les fonds de commerce devraient être réduits de deux points pour faciliter **la transmission des entreprises individuelles** ;

- la procédure d'autorisation préalable pour la création d'entreprises par les non résidents devrait être supprimée.

Enfin, les **chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise** devraient bénéficier d'une aide financière supplémentaire leur permettant de faire appel à un conseil pour faciliter le succès de leur projet.

. Amélioration de la formation

S'agissant des jeunes, les stages effectués dans le cadre des travaux d'utilité collective devraient comporter six cents heures de formation pour 30.000 d'entre eux. De même, dans le but de mettre fin à certains abus constatés dans l'utilisation des stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.), la procédure d'élaboration de la convention devrait être renforcée. En outre, les employeurs devraient être invités à relever le montant de leur participation à la rémunération des stagiaires en leur accordant, en contrepartie, l'exonération définitive des charges sociales pour l'embauche des jeunes sous contrats de qualification.

Par ailleurs, le crédit d'impôt pour la formation -dispositif mis en place par la loi de finances pour 1988- devrait être amplifié afin de développer le perfectionnement des salariés les moins qualifiés.

Enfin, il est également prévu de :

- relancer les missions locales pour l'emploi ;
- consacrer des crédits nouveaux à l'encadrement des stagiaires et à la formation des formateurs ;
- proposer aux adultes en chômage, dès les premiers mois, des stages de reclassement professionnel (40.000 stages).

. Développement des initiatives locales

Il devrait être créé un fonds régionalisé de soutien aux initiatives locales et projets locaux (FRIL), doté pour l'année 1989 d'un budget de deux cent cinquante millions de francs, qui aurait pour mission notamment de :

- favoriser la création d'entreprises en mettant en place des structures de soutien ;

- permettre l'émergence d'activités à la périphérie de l'économie ;

- contribuer à des investissements dans des équipements intercommunaux.

Sans entrer dans le détail des mesures proposées, votre Commission a déjà pu relever lors de la discussion du **projet de loi portant diverses mesures d'ordre social** que les articles premier et 2 de ce texte n'allaient pas jusqu'au bout de leur logique. Ces nouvelles dispositions, théoriquement destinées à faciliter la création d'emplois, étaient présentées sans de réelles simulations préalables et sans qu'une concertation ait eu lieu avec les entreprises ou professions intéressées.

Le Sénat a attiré l'attention du Gouvernement sur ces lacunes et les effets économiques pervers produits sur des secteurs dynamiques de l'économie, qu'il s'agisse des entreprises de pointe, des professions libérales ou de la production artistique (spectacle vivant, cinéma).

B. LES MESURES PASSIVES D'INDEMNISATION DE LA PERTE D'EMPLOI

1. L'indemnisation du chômage dans le monde (1)

La majorité des pays possèdent deux niveaux d'indemnisation.

(1) D'après une étude du Commissariat Général du plan intitulée "Indemnisation du chômage : une comparaison internationale" publiée en 1988.

En général, l'accès au premier niveau dépend de l'existence préalable d'une période d'emploi ayant donné lieu au versement de cotisations. Ce premier niveau ouvre droit à des prestations qui sont soit forfaitaires, soit proportionnelles, soit mixtes -comme en France.

Presque tous les pays limitent à un an la durée d'indemnisation à l'exception de la France (dix-huit mois) et de la Belgique (aucune limite).

Le second niveau concerne soit des personnes n'ayant plus droit aux prestations du premier niveau, soit des personnes n'ayant pas accès au premier niveau.

Des conditions sont posées à l'entrée du second niveau. Conditions de durée d'emploi et de revenu (République fédérale d'Allemagne), de revenus familiaux (Grande-Bretagne), d'épuisement des droits au premier niveau ou de première demande d'emploi (France et Suède)...

Le tableau ci-dessous indique par pays la répartition des chômeurs selon le niveau de prise en charge :

REPARTITION DES CHÔMEURS EN 1983 (1) SELON LE NIVEAU DE PRISE EN CHARGE

	France	Canada	Belgique	Suède	R.F.A.	Royaume- Uni
Niveau 1	47	85	76	60	45	24
Niveau 2	11	--	--	23	21	55
Niveau 1 + niveau 2		--	--	--	--	8
Aucune prestation	42	15	24	17	33	13

(1) 1984 pour la France

Source : "Indemnisation du chômage : une comparaison internationale". Commissariat général du plan 1988

En conclusion de la comparaison internationale de l'indemnisation du chômage, le commissariat général du plan relevait que l'Allemagne et la France étaient les deux pays où les carences des systèmes d'indemnisation étaient les plus marquées : "du fait de la moindre adaptation aux caractéristiques du

chômage en France (chômage des jeunes et chômage de longue durée)".

2. L'indemnisation du chômage en France

L'assurance chômage, qui est gérée paritairement par les partenaires sociaux, dépend directement des conditions de fonctionnement du marché de l'emploi, tant en cotisations qu'en prestations.

Le régime actuel d'indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi a été fixé par une ordonnance du 21 mars 1984. De ce texte résulte la distinction entre **un système d'assurance** destiné à indemniser les personnes ayant déjà travaillé (UNEDIC), entièrement financé par les cotisations des employeurs et des salariés, et **un système de solidarité** financé sur fonds publics (ASSEDIC) qui indemnise, d'une part les jeunes à la recherche du premier emploi (en attente d'insertion ou de réinsertion) et, d'autre part, les chômeurs de longue durée, lorsqu'ils cessent de bénéficier des allocations d'assurance.

Dans le cadre des nouvelles conventions signées entre les partenaires sociaux les 30 décembre 1987, 26 février 1988 et 6 juillet 1988, la logique dégagée en 1984 reste la même mais le **régime d'assurance-chômage participe désormais au financement de la rémunération des stagiaires** aux côtés de l'Etat.

De plus, l'**allocation formation reclassement (A.F.R.)** est créé afin de faciliter l'entrée en formation des chômeurs indemnisés en allocation de base. La formation doit comprendre au moins quarante heures et une durée hebdomadaire d'au moins vingt heures ; elle est précédée d'une procédure d'évaluation orientation mise en oeuvre par l'A.N.P.E. Elle est versée dans la limite des durées d'indemnisation dont bénéficie l'intéressé au titre de l'assurance-chômage, prolongations comprises. **L'A.F.R. devrait permettre d'éviter l'enracinement dans le chômage, tout en facilitant et en développant l'accès à la formation professionnelle.**

Pour l'année 1987, l'UNEDIC a subi un déficit de 352 millions de francs, les dépenses ont atteint 60,6 milliards de francs et les recettes 60,3 milliards de francs.

Toutefois, pour 1988, les prévisions faites par l'UNEDIC sur la base des chiffres connus relatifs au premier semestre conduiraient à un solde excédentaire de 1.794 millions de francs.

Quant à l'année 1989, les projections réalisées par l'UNEDIC indiquent un solde déficitaire de 972 millions de francs.

COMPTES DU REGIME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE
POUR 1987, 1988 ET 1989
(en millions de francs)

I - DEPENSES	1987	1988	1989 (prévision)
Allocations d'assurance (allocations de base et de fin de droits)	56.325	60.670	66.124
Conventions de conversion	87	653	995
Aide à la réinsertion	234	98	96
Contribution aux AS- F.N.E		491	510
Gestion administrative et immobilisations	2.076	2.316	2.383
Validation des retraites	1.162	744	761
Fonds sociaux et divers	82	47	- 40
Charges financières	699	700	511
TOTAL	60.665	65.719	71.440
Solde excédentaire		1.794	

Source : U.N.E.D.I.C.

II - RECETTES	1987	1988	1989 (prévision)
Contributions	58 975	64 994	67.625
Cumul emploi retraite	35	0	
Préavis employeur (conventions de conversion)		329	511
"Amendement Delalande"	22	911	1.091
Autres produits	1.281	1.279	1.181
TOTAL	60.313	67.513	70.468
Solde déficitaire	352		972

Source : U.N.E.D.I.C

Pour ce qui est des **comptes de la structure financière**, la subvention de l'Etat passerait de 11,8 milliards de francs en 1987 à 12,4 milliards de francs en 1988 et 12,6 milliards de francs en 1989 comme l'indiquent les tableaux ci-dessous.

**COMPTES DE LA STRUCTURE FINANCIERE
POUR 1987, 1988 et 1989
(en millions de francs)**

I - DEPENSES	1987	1988	1989 (prévision)
Garanties de ressources (y compris allocations décès)	21.527	18.019	14.968
Gestion	727	648	577
Disponible pour retraites complémentaires	14.665	20.033	24.083
TOTAL	36.919	38.700	39.628

Source : U.N.E.D.I.C

II - RECETTES	1987	1988	1989 (prévision)
Contributions	25 108	26.276	26.987
Subvention Etat	11 811 *	12.424	12 641
TOTAL	36.919	38.700	39 628

(*) dont 57 millions de francs de régularisation au titre de 1986
Source : U.N.E.D.I.C.

Quant aux dépenses du **Fonds de solidarité et des dépenses de l'Etat** au titre des pré-retraites, elles ont atteint 4,5 milliards de francs en 1987 comme l'indique le tableau ci-dessous, soit 3,3 milliards de francs pour les allocations d'insertion et 7,6 milliards de francs pour les allocations de solidarité du fonds national pour l'emploi.

**COMPTES DU FONDS DE SOLIDARITE ET AUTRES
DEPENSES
DE L'ETAT EN 1987, 1988 et 1989
(en millions de francs)**

I - DEPENSES	1987	1988	1989 (prévision)
Allocations d'insertion	3.747	3.327	3.225
Allocations de solidarité	6 510	7.627	8.187
Frais de gestion	518	548	571
TOTAL	10.775	11.502	11.983

Source : U.N.E.D.I.C.

II - RECETTES	1987	1988	1989 (prévision)
Contributions de solidarité	3.642	3.650	3.700
Subvention Etat	7.133 *	7.852	8.283
TOTAL	10.775	11.502	11.983

(*) dont 5 190 millions de francs en loi de finances initiale ; le solde par la loi de règlement de 1987 s'agissant de dépenses évaluatives.

Source : U.N.E.D.I.C.

En conclusion, si l'emploi a cessé de se dégrader en France depuis 1986, essentiellement par le jeu net des créations d'emplois dans le secteur tertiaire, on constate également que **l'aggravation du chômage s'est ralentie.**

De ce point de vue, on ne peut qu'être moins pessimiste que l'an passé à propos du régime paritaire d'assurance chômage, tout en restant très attentifs à l'évolution de la conjoncture et aux performances des partenaires de la France en matière de créations d'emploi.

DEUXIEME PARTIE : L'EVOLUTION DES RELATIONS DU TRAVAIL.

Les relations sociales dans les entreprises ont été largement modifiées depuis mars 1986 par l'ensemble des mesures législatives et réglementaires qui ont été prises par le Gouvernement et par le Parlement pour assouplir la réglementation du travail et favoriser l'emploi.

Les réformes mises en oeuvre en 1986 et 1987 ont ainsi créé des conditions favorables à la reprise de la négociation entre les partenaires sociaux permettant une transformation des rapports du travail et une limitation du nombre des conflits du travail.

I. LES REFORMES MISES EN OEUVRE DE 1986 A 1988

Les réformes menées en moins de deux ans ont été au moins aussi importantes que celles qui, entre 1981 et 1985, avaient bouleversé le droit du travail.

On peut citer, entre autres, la modification du régime applicable aux chômeurs en fin de droits et les exonérations fiscales pour les chômeurs créateurs d'entreprise, la création de programmes d'insertion locale et des conventions de conversion, la prévention du chômage de longue durée, l'encouragement des activités à temps partiel, la prolongation des travaux d'utilité collective, l'exonération des cotisations sociales pour les formations en alternance, la modification du régime de l'apprentissage, l'aménagement du temps de travail, la modification des conditions de départ à la retraite, la réforme du service public de placement, l'adhésion des collectivités locales au régime de l'UNEDIC pour leurs agents non titulaires, l'adhésion facultative à l'assurance vieillesse pour les conjoints collaborant à l'exercice d'une profession libérale, la suppression de la contribution de solidarité en cas de cumul d'un emploi et d'une retraite, la modification des conditions d'attribution de l'allocation veuvage et la création d'une avance sur pension de réversion, la

transformation du droit au travail des personnes handicapées, enfin l'encouragement de l'emploi à domicile.

Parmi ces mesures, celles qui ont le plus contribué à transformer les relations du travail sont celles relatives à la réglementation du contrat de travail, à l'aménagement du temps de travail, à la prévention du chômage de longue durée et aux conditions de départ à la retraite.

Certaines de ces dispositions vont être à nouveau aménagées, notamment les conditions de licenciement.

A. LA REGLEMENTATION DU CONTRAT DE TRAVAIL

Dans l'ensemble du droit du travail, la réglementation du contrat de travail est certainement celle qui présentait le plus de rigidité pour l'emploi.

Deux modifications importantes sont intervenues depuis 1986 avec la suppression de l'autorisation administrative préalable au licenciement économique et les transformations des conditions du travail à temps différencié.

1. la suppression de l'autorisation administrative de licenciement

Dans le débat sur la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, le Sénat a largement soutenu le Gouvernement dans son initiative pour assouplir les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent gérer leur personnel.

La suppression de cette procédure est intervenue en deux temps : la loi du 3 juillet 1986 a d'abord posé le principe de la suppression de l'autorisation administrative, à compter du

1er janvier 1987, et le maintien, à titre transitoire, du contrôle de l'administration, sur le contenu du plan social, pour les licenciements de plus de 10 salariés au cours d'une même période de 30 jours ; puis les partenaires sociaux ont abouti à l'accord interprofessionnel du 20 octobre 1986, que la loi du 30 décembre 1986 a transposé dans le domaine législatif.

L'administration n'intervient donc plus dans l'appréciation du motif du licenciement et du contenu du plan social, mais elle contrôle le respect des procédures dont la simplification conduit à un raccourcissement global du délai d'une opération de licenciement.

Celle-ci doit respecter les procédures de consultation des représentants du personnel, prévoir un entretien préalable avec le salarié licencié et les employeurs sont tenus à un effort plus important pour le reclassement des salariés licenciés avec la mise en oeuvre de **conventions de conversion** que l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille, peut offrir grâce aux conditions de participation de celles-ci au régime qui est soutenu financièrement par l'Etat.

La convention de conversion, d'une durée de cinq mois maximum, permet au salarié de bénéficier d'une aide visant à favoriser son reclassement.

Interrogé par votre commission, le ministre du travail a affirmé qu'il **n'est pas question de rétablir l'autorisation administrative de licenciement**. Toutefois, il a noté que *"les conditions actuelles de mise en oeuvre des licenciements économiques ne sont pas toujours satisfaisantes"*... *"Il y a donc matière à discussion. La difficulté, c'est que personne ne veut prendre l'initiative de l'engager"*. Le ministre compte convaincre les partenaires sociaux de l'utilité de cette discussion et souhaite présenter un **projet de loi à la session de printemps**.

2. Le travail à temps différencié

L'ordonnance du 11 août 1986 a procédé à un certain nombre de modifications visant à faciliter le recours au contrat à durée déterminée, au travail temporaire et l'exercice du travail à temps partiel.

- Le contrat à durée déterminée et le travail temporaire

L'ordonnance a tout d'abord supprimé la liste limitative des cas de recours et l'a remplacée par une définition générale, c'est-à-dire **qu'un contrat de travail à durée déterminée ne peut être conclu que pour l'exercice d'une tâche précise et il ne peut avoir pour objet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise.**

Ces contrats doivent comporter un terme fixé avec précision dans la conclusion du contrat, sauf exception, et la durée maximale de ceux-ci, qui était, selon les cas, de six ou douze mois, et exceptionnellement de vingt-quatre mois, est portée, dans tous les cas, à vingt-quatre mois, renouvellement éventuel compris.

Le contrat à durée déterminée peut être renouvelé deux fois, toujours pour une durée au plus égale à celle de la période initiale et sans que le total puisse dépasser deux ans.

Les salariés placés sous contrat à durée déterminée ou sous contrat de travail temporaire sont pris en compte dans l'effectif de l'entreprise, au prorata du temps de présence au cours des douze derniers mois.

- Le travail intermittent

L'ordonnance a mis en place une nouvelle forme de travail repartit sur l'année et dénommé travail intermittent ; il s'agit d'un contrat de travail à durée déterminée prévoyant l'alternance régulière ou irrégulière des périodes non travaillées et dont la mise en oeuvre doit s'effectuer par accord entre les partenaires sociaux, soit au niveau de l'entreprise, soit au niveau de la branche professionnelle.

3. La préretraite

L'ordonnance a prévu une extension des possibilités de pré-retraite à mi-temps offertes aux salariés de plus de 56 ans dans les régions ou à l'égard des professions atteintes ou menacées d'un grave déséquilibre de l'emploi.

En insérant deux nouveaux articles L. 122-14-2 et L. 122-14-3 dans le code du travail, l'article 59 de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social a institué un **droit spécifique du départ à la retraite du salarié**, que ce départ soit volontaire ou à l'initiative de l'employeur. Il s'agit là d'une disposition importante puisque, jusqu'à présent, la loi était muette sur les conditions du départ à la retraite, que seules les conventions collectives réglementaient. Certaines d'entre elles pouvaient maintenir des clauses impératives de départ, prévoyant la cessation automatique des relations de travail à un âge déterminé du salarié.

Alors, la mise à la retraite peut s'analyser comme un licenciement dès lors que le salarié ne remplit pas l'une des deux conditions exigées, par exemple lorsque, bien que totalisant 150 trimestres d'assurance, il est âgé de moins de 60 ans ou lorsque, bien qu'âge de plus de 60 ans et de moins de 65, il ne totalise pas la durée d'assurance requise. Dans ce cas, la procédure applicable aux licenciements individuels devra être mise en oeuvre et l'employeur aura à faire la preuve d'un motif réel et sérieux pour le licenciement de son salarié.

En outre, une autre disposition importante a été prise dans le cadre de la loi portant diverses mesures d'ordre social du 23 janvier 1987, à savoir la **suppression de la contribution de solidarité en cas de cumul emploi-retraite**.

Le Sénat avait approuvé cette suppression, estimant bon de laisser le libre choix au travailleur âgé en matière de cessation d'activité.

B. L'AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

Les modifications de la législation relative à l'aménagement du temps de travail intervenues en 1986 et 1987 ont résulté de la **loi du 28 février 1986** relative à la négociation collective sur l'aménagement du temps de travail et de la **loi n° 87-423 du 19 juin 1987**. Les dispositions de ce texte s'inspiraient largement de la proposition de loi de la commission des Affaires sociales du Sénat, Fourcade-Boyer, n° 323 du 2 avril 1986.

En matière de modulation des horaires, il est désormais possible, pour les entreprises, de faire varier la durée hebdomadaire du travail sur tout ou partie de l'année, à condition toutefois que cette durée n'excède pas, en moyenne, sur l'année, 39 heures par semaine, et à condition encore que la modulation ait été prévue par accord de branche étendu ou accord d'entreprise.

La quasi-totalité des dispositifs mis en place étant subordonnée à l'intervention de textes conventionnels, le **bilan de la négociation collective sur l'aménagement du temps de travail** permet d'apprécier les effets de la nouvelle législation.

Au niveau des **branches**, seulement **une dizaine d'accords** ont été conclus en neuf mois, les deux tiers d'entre eux ayant trait à la modulation. Même si la plupart des branches d'activité sont concernées, la métallurgie, puis le textile et l'habillement ont particulièrement profité de la nouvelle possibilité.

Toutefois, d'un point de vue qualitatif, les garanties légales qui encadrent la négociation dérogatoire sont soit absentes, soit insuffisantes.

Pour ce qui est de la **récupération des heures collectivement perdues**, la loi a étendu les cas de recours, alors que, dans le cadre de la loi Delebarre, cette récupération était limitée aux circonstances suivantes : force majeure, causes accidentelles et journées de "ponts".

La récupération est donc désormais possible quand le travail n'a pas été effectué pour cause d'inventaire ou d'intempéries. Quant au calcul des heures supplémentaires, il est autorisé, non plus seulement dans le cadre de la semaine, mais également par cycle de travail de quelques semaines, dès lors que celui-ci est fixe et répétitif.

Le nouveau dispositif a aussi apporté une modification au **travail de nuit des femmes**, en permettant de déroger à son interdiction entre 22 heures et 5 heures du matin, dans la mesure où une convention ou un accord collectif étendu le permet, et où un accord d'entreprise le prévoit. Cette modification de la réglementation tient compte du fait qu'un certain nombre de femmes ont récemment perdu leur emploi en raison des modifications des conditions de la production. Elles se trouvent donc désormais dans de meilleures conditions pour se présenter sur le marché du travail tout en bénéficiant de la protection apportée par la négociation de branche ou d'entreprise.

La loi a encore rendu possible l'**extension du travail en continu**, par accord de branche étendu, si les circonstances économiques l'exigent. Enfin, elle permet de mettre en oeuvre un **contrat de travail intermittent**, non plus par accord de branche étendu, mais éventuellement par accord d'entreprise.

Votre commission, qui avait souligné, notamment lors du débat du mois d'avril 1987, que la **flexibilité du travail était un des éléments de l'adaptation des moyens de production aux**

nouvelles conditions de la concurrence et finalement de la préservation de l'emploi, s'est félicitée de la détermination du Gouvernement à faire voter un texte indispensable pour l'adaptation des conditions de fonctionnement des entreprises.

La commission avait toutefois souhaité que la négociation menée dans les entreprises sur l'aménagement du temps de travail puisse être encadrée par une négociation de branche.

II. LA NEGOCIATION ENTRE LES PARTENAIRES SOCIAUX

Le bilan de la négociation collective en 1987 est positif sur le plan quantitatif et contrasté quant au contenu des textes conventionnels.

A. LES DONNEES STATISTIQUES

La négociation entre les partenaires sociaux s'est maintenue à un rythme soutenu en 1987, rythme équivalent aux années précédentes pour la négociation interprofessionnelle, avec un nombre de salariés concernés par la négociation de branche qui a dépassé les 2/3 des salariés, et une progression du nombre d'entreprises concernées en raison de l'obligation de négociation sur l'expression des salariés.

Au niveau interprofessionnel, cinq textes importants ont été signés sur la modernisation et la formation (mise en oeuvre des conventions de conversion, formation professionnelle continue, accord sur l'assurance chômage).

Au niveau des branches, le nombre d'avenants progresse de 15 % par rapport à 1986. Pour la première fois depuis 1983, toutes les catégories d'avenants connaissent une progression (temps de travail, emploi, etc...) Le nombre de salariés concernés par

la signature d'au moins un texte conventionnel dans l'année a progressé légèrement de 1986 à 1987, passant de 70 à 74 %.

Le programme de généralisation de la couverture conventionnelle adopté en 1983 est quasiment achevé.

La négociation d'entreprise progressé notablement avec 6.484 accords signés, soit une augmentation de 22 %.

B. LE CONTENU DE LA NÉGOCIATION

En 1987, 36 textes de base et 788 avenants ont ainsi été passés dans **28 branches professionnelles**, les thèmes de la négociation ayant porté prioritairement sur les salaires.

Pour ce qui est de la **négociation d'entreprise**, 72 % des entreprises assujetties à l'obligation annuelle de négocier ont négocié conformément à la loi, 69 % d'entre elles ont conclu un accord. Parmi les thèmes examinés au cours de ces négociations d'entreprise, les salaires ont constitué le premier objet de la négociation, plus que l'année précédente, l'aménagement du temps de travail représentant le second.

Le tableau relatif à la répartition des accords déposés auprès de l'administration de l'emploi permet de constater la progression de la négociation sur la formation professionnelle qui est passé de 1984 à 1987 de 0,9 à 1,6 % des accords déposés.

Quantitativement, ce sont les accords relatifs aux salaires (+ 25 %) et à l'aménagement du temps de travail (+ 22 %) qui expliquent la forte progression du nombre des accords.

REPARTITION DES ACCORDS DEPOSES EN 1987

en pourcentage

	1984	1985	1986	1987
Salaires	57	55,7	57	58,3
Amenagement du temps de travail	30	32,7	38,2	38
Reduction de la durée du travail	11	6,9	5,2	4
Droit syndical	3,5	3,9	2,4	1,6
Institutions représentatives	4,3	4,8	5,3	6
Classifications	4	3,4	3,3	3
Conditions de travail	4,3	2,5	2,7	2,2
Formation professionnelle	0,9	1,4	1,2	1,6
Autres thèmes	26,8	29,8	23,7	19,6

Pour ce qui est des **salaires**, les clauses de sauvegarde font leur réapparition, même si les clauses de rendez-vous sont plus nombreuses.

Une tendance à la remise en cause des primes traditionnelles d'ancienneté, d'assiduité ou de treizième mois apparaît, motivée soit par des difficultés particulières à l'entreprise, soit par la mise en place d'une nouvelle politique salariale davantage tournée vers la participation financière des salariés aux résultats.

Quant à la **durée du travail**, peu d'accords ont été conclus au niveau des branches, depuis la loi du 19 juin 1987.

Au niveau des entreprises, le temps de travail reste un thème majeur de la négociation, tandis que les accords relatifs à la réduction de la durée du travail stagne (251 contre 253 en 1986) les accords sur l'aménagement du temps de travail continuent à progresser (2272 en 1987).

Pour ce qui est de **l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes**, la négociation reste à un niveau assez bas. Il s'agit surtout de mettre les clauses relatives au congé parental en conformité avec la loi et de réviser dans le sens de la non-discrimination les clauses relatives aux congés pour enfants malades.

En ce qui concerne **l'emploi**, les accords traitent surtout de la consultation des représentants du personnel et améliorent les délais de procédure et les conditions d'accès au contrat de conversion pour les salariés licenciés.

La négociation relative à **l'introduction de nouvelles technologies** est restée limitée en 1987 puisque 6 accords seulement ont été signés (2 accords de branches nationaux, 1 accord de branche local, 3 accords d'entreprises). Ils traitent essentiellement des dispositions de concertation et de dialogue accompagnant l'introduction de nouvelles technologies (le plus souvent consultation du comité d'entreprise et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, plus rarement mise en place d'un suivi au niveau de la branche par des instances paritaires ou réunions des groupes d'expression d'entreprise) ou des conséquences des choix technologiques sur la situation du travail et parfois sur les conditions d'utilisation de certains équipements.

Par ailleurs, 2 accords de branche (souvent liés au financement de la formation) et près d'une centaine d'accords d'entreprise ont concerné **la formation professionnelle**. Ils traitent surtout de la nature de la formation dispensée, de la reconnaissance des qualifications acquises, des conditions d'accueil et d'insertion des jeunes en formation.

En 1987, 518 accords ont été signés afin de favoriser le **droit d'expression des salariés**. Ils sont la conséquence de la loi du 3 janvier 1986 qui a abaissé le seuil de la négociation obligatoire de 200 à 50 salariés. Les deux-tiers de ces accords sont simplement conformes à ce que prévoit la loi. Seuls 11 % d'entre eux apportent des précisions complémentaires.

Les groupes d'expression comprennent le plus souvent quinze à vingt personnes regroupées par unité élémentaire de travail. Des réunions spécifiques sont fréquemment prévues pour les cadres. Presque tous ces accords instituent un crédit d'heures annuel et la majorité d'entre eux indique que l'animateur du groupe est désigné par la direction.

Enfin, 35 avenants relatifs aux **classifications** ont été signés en 1987 contre 31 en 1986. Sur les 381 branches conventionnelles saisies par l'administration, qui n'avaient pas signé d'accord depuis 1983, 72 % ont satisfait à l'obligation de réexamen quinquennal des classifications posée par la loi.

Cependant ces négociations n'ont abouti à un accord que dans un-tiers des branches seulement. Une minorité introduit des classifications à critères classant

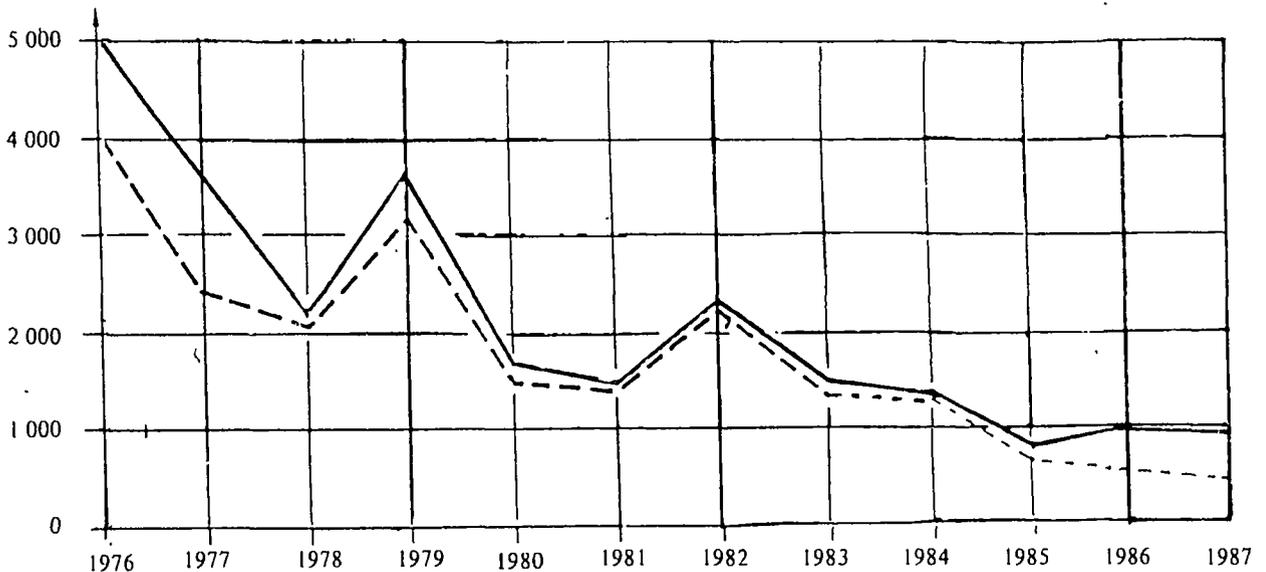
C. LES CONFLITS DU TRAVAIL

On a assisté en 1987 à une **baisse du niveau de la conflictualité**, puisque le nombre de journées individuelles non travaillées est de 969.100. Ce chiffre est inférieur à celui de 1986 (1.041.600) et dépasse tout juste celui de 1985 (884.900) comme le montre le graphique ci-dessous.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JOURNÉES NON TRAVAILLÉES
A L'OCCASION DES CONFLITS DU TRAVAIL LOCALISÉS ET GÉNÉRALISÉS DE 1976 A 1987

(Journées
non travaillées
en milliers.)

— Ensemble des conflits
- - - Conflits localisés



En revanche, très significatif est le fait que le nombre de journées individuelles non travaillées dues aux **conflits localisés** a diminué passant de 726.800 en 1985 à 567.700 en 1986 et à 511.600 en **1987**, alors même que le nombre d'établissements concernés par ces conflits est identique à celui de 1986.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, avec une moyenne mensuelle de 95.800 journées individuelles non travaillées dues aux conflits localisés survenus au cours du **premier semestre 1988**, le **niveau de la conflictualité localisée connaît une nette augmentation**, la moyenne mensuelle étant de 42.700 journées individuelles non travaillées en 1987.

JOURNEES INDIVIDUELLES NON TRAVAILLEES DUES AUX CONFLITS COLLECTIFS LOCALISES

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Janvier à juin 88
338	203	173	264	126	120	187	110	109	60,5	47,3	42,7	95,8

(En moyenne mensuelle ; unité : millier ; source : Service des Etudes et de la Statistique)

Il faut également souligner que la **part des conflits salariaux dans l'ensemble des conflits a augmenté en 1987**, passant de 36 % à 41 % ; la part des conflits de l'emploi reste stable à 35 % ; cependant les conflits salariaux représentent 41 % du total des journées individuelles non travaillées, soit une part inférieure aux conflits de l'emploi (44 %). Quant aux conflits de droit et aux conflits portant sur les conditions de travail, leur part régresse avec 18 % et 6 %.

Le système d'arbitrage des conflits du travail en France a connu une légère progression puisque sept réunions des commissions régionales de conciliation ont été recensées, contre 5 en 1986, et 5 en 1987 ; **aucune procédure de médiation n'a été engagée en 1987 ni en 1986**, alors qu'on en relevait 3 en 1985 et 8 en 1984 ; par ailleurs, **aucune procédure d'arbitrage n'a été utilisée depuis 1983**.

Si les services de l'inspection du travail interviennent encore fréquemment pour favoriser la résolution des conflits (40 %

des conflits résolus en 1986, 70 % d'entre eux permettant la conclusion de transactions entre les partenaires sociaux), en revanche les chiffres de 1987 confirment la tendance à la **désaffection des organisations syndicales professionnelles pour les procédures réglementaires de résolution des conflits du travail.**

Comme on a pu le voir, notamment lors du conflit des contrôleurs aériens, cette solution n'est pas satisfaisante et, ainsi que l'a souligné **M. Jean-Pierre Fourcade**, président de la commission des Affaires sociales du Sénat, par le dépôt **d'une proposition de loi, le droit de grève dans la fonction publique devrait faire plus largement appel à la procédure de médiation, un service minimum étant par ailleurs organisé dans tout service public.**

TROISIEME PARTIE

LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La politique de la formation professionnelle est le complément normal d'une politique de l'emploi.

En effet, loin d'être une alternative au chômage, la formation professionnelle est un investissement de la Nation au profit de la production à venir. Elle est également un moyen permettant d'éviter l'exclusion de ceux qui ne trouvent pas facilement du travail. Elle est enfin un outil de promotion personnelle et d'épanouissement individuel.

Toutes les filières de formation professionnelle (formation continue, apprentissage, formation des jeunes) doivent s'adapter aux transformations économiques actuelles pour permettre au pays d'affronter les changements considérables qu'entraînera, dès 1993, l'entrée en vigueur de l'Acte unique. Car la réalisation de l'espace économique européen poussera à la confrontation des qualifications et à l'harmonisation des diplômes. Cela doit inciter les organismes de formation à introduire une dimension internationale dans leur formation.

Rénover, moderniser les enseignements et les diplômes est ainsi un des objectifs que doit poursuivre le Gouvernement, parallèlement au développement de la coopération école-entreprise sans laquelle aucune adaptation de l'enseignement technologique ne serait possible.

L'examen des crédits de formation professionnelle pour 1989 conduit à aborder cinq points :

- les orientations générales de la politique de formation professionnelle mise en oeuvre ;
- l'effort de l'Etat en faveur de la formation professionnelle ;

- la contribution des entreprises à la formation professionnelle ;
- le bilan de la décentralisation et la contribution des régions ;
- enfin, l'action de formation professionnelle du ministère de l'éducation nationale.

I. LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Le Gouvernement a défini, pour la mise en oeuvre de sa politique de formation professionnelle, **deux orientations principales** :

- d'une part, **la réduction des inégalités** ;
- d'autre part, **l'ambition de donner à l'économie les meilleures chances pour aborder le marché unique européen.**

Tandis que la qualification au niveau du baccalauréat de 80 % d'une classe d'âge est l'objectif poursuivi par le Ministre de l'éducation nationale, l'action de l'Etat en matière de formation professionnelle ambitionne **d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du certificat d'aptitude professionnelle (C.A.P.)**. Aujourd'hui, 56 % de la population n'a pas atteint ce niveau, ce qui représente un retard de 20 % par rapport à l'Allemagne.

En fait, ces deux orientations recouvrent une action inchangée pour l'essentiel.

Pour accroître l'efficacité des interventions des différents partenaires de la formation professionnelle, **un dispositif de prospective** est mis en place afin d'apprécier l'évolution future des métiers et des besoins de formation. **Des contrats d'études prévisionnelles** conclus entre l'Etat et les régions soutiennent ce dispositif.

**LES CRÉDITS DE FORMATION PROFESSIONNELLE POUR 1989
PAR NATURE ÉCONOMIQUE DE LA DÉPENSE**

(En francs.)

	L.F.I. 1988	Propositions pour 1989
I. — Fonctionnement (centres de formation) :		
a) Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (chap. 43-03)		
— Actions de formation en faveur des jeunes	1 312 700 000	1 154 700 000
— Programme national de formation professionnelle . .	957 985 085	1 101 425 085
— Stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.) .	517 000 000	490 900 000
— Participation de l'Etat à des actions de rénovation de l'apprentissage, mises en œuvre par les régions	220 000 000	205 000 000
— Stages de réinsertion en alternance (S.R.A.)	210 000 000	481 200 000
Sous-total a)	3 217 685 085	3 433 225 085
b) Fonds national de l'emploi (F.N.E.) - (chap. 44-74)		
— Actions de formation conventionnées (art. 40)	976 207 142	2 328 207 142
— Programmes locaux d'insertion en faveur des femmes isolées (P.L.I.F.), (art. 55)	116 500 000	116 500 000
— Contrats de réinsertion en alternance (C.R.A.) - (art. 32)	355 000 000	850 000 000
Sous-total b)	1 447 707 142	3 294 707 142
c) Formation professionnelle des adultes - (chap. 43-71)		
— Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.), (art. 10)	3 010 216 250	3 114 423 250
— Autres organismes de formation (art. 30)	84 054 497	86 154 497
— Expérimentation et promotion sociale (art. 20 et 40)	10 842 320	10 485 320
Sous-total c)	3 105 113 067	3 211 063 067
Total I	7 770 505 294	9 938 995 294
II. — Rémunération des stagiaires de formation professionnelle (chap. 43-04) :		
— Actions de formation en faveur des jeunes	984 200 000	744 640 000
— Programme national de formation professionnelle	1 095 392 000	1 108 153 760
— Stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.)	2 413 800 000	2 346 380 000
— Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.)	1 403 900 000	1 411 817 000
— Fonds national de l'emploi (F.N.E.)	1 848 892 000	3 545 439 000
— Participation de l'Etat au financement du C.I.F. . .	147 000 000	160 000 000
— Travaux d'utilité collective (T.U.C.)	4 376 710 000	3 378 240 000
— Stages de réinsertion en alternance (S.R.A.)	521 000 000	1 331 520 000
— Frais de gestion de la rémunération des stag. (C.N.A.S.E.A.)	81 730 000	81 730 000
— Fonctionnement des services payeurs (chap. 31-96, art. 22 - chap. 33-90, art. 12 - chap. 34-95, art. 30)	29 056 319	30 133 691
Total II	12 901 680 319	14 138 053 451

**LES CRÉDITS DE FORMATION PROFESSIONNELLE POUR 1989
PAR NATURE ÉCONOMIQUE DE LA DÉPENSE**

(En francs.)

	L.F.I. 1988	Propositions pour 1989
III. — Equipement :		
<i>a) Fonds de la formation professionnelle (chap. 66-00) :</i>		
— autorisations de programme (A.P.)	(30 000 000)	(50 000 000)
— crédits de paiement (C.P.)	31 000 000	51 000 000
<i>b) Formation professionnelle des adultes (chap. 66-71) :</i>		
— autorisations de programme (A.P.)	(232 884 000)	(232 884 000)
— crédits de paiement (C.P.)	221 692 000	307 759 000
Total III	252 692 000	358 759 000
IV. — Dotations non réparties :		
— Dotation de décentralisation (chap. 43-06)	2 197 438 013	2 399 681 418
— Provision pour stages (chap. 44-77 - art. 10) ..	900 000 000	3 535 000 000
— Provision pour contrats de plan (chap. 44-77 - art. 20)	»	200 000 000
— Administration de la f. p. (art. 90 des chap. 31, 33, 34 des services communs et chap. 37-63, art. 11 et 12)	91 111 973	107 759 406
— Interventions (chap. 37-63 - art. 20)	13 133 990	21 133 990
Total IV	3 201 683 976	6 263 574 814
Total général	24 126 561 589	30 699 382 559

Sources : Actions 71 des budgets des « Services communs » et du « Travail, Emploi et Formation professionnelle ».

Pour mettre en oeuvre cette politique, **30,6 milliards de francs sont prévus pour 1989, soit une augmentation de 27 %.**

Il s'agit là de la plus forte progression de crédits au sein du budget général.

Les crédits consacrés aux **actions pour les adultes** progressent de 45 % pour atteindre 15,9 milliards de francs.

Les crédits destinés aux **jeunes** s'élèvent à 8,3 milliards de francs, soit une diminution apparente de 15 %.

La **dotation de décentralisation** atteint 2,3 milliards de francs (+ 9 %).

Le taux du **crédit impôt-formation** est porté de 25 % à 35 %.

A. L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Par les moyens engagés, **l'aide à l'insertion professionnelle des jeunes forme l'essentiel des efforts du Gouvernement** dans sa politique d'adaptation professionnelle.

L'examen des crédits de l'emploi permet en effet de constater l'effort considérable engagé pour l'insertion professionnelle des jeunes, dont le taux de chômage était passé de 1967 à 1986 de 4 à 20 % des demandeurs d'emploi pour les hommes, et de 8 à 30 % pour les femmes.

En mars 1988, sur **8.500.000 personnes âgées de 16 à 25 ans**, 3.085.000 étaient scolarisées, 2.650.000 avaient un emploi, non compris l'apprentissage et les stages, 860.000 relevaient de

formules intermédiaires entre formation et emploi, 220.000 accomplissaient leur service national, 860.000 étaient au chômage et 465.000 étaient professionnellement inactives.

Parmi les jeunes de moins de 25 ans considérés comme demandeurs d'emploi en mars 1988, on compte 34 % des chômeurs, contre 9,1 % pour ceux qui ont un niveau B.T.S.

Le passage d'un système scolaire au système productif est donc le moment critique pour l'insertion professionnelle des jeunes, et c'est la raison pour laquelle l'accent a été mis sur trois types d'action, à savoir les formations en alternance, les stages de préparation à l'emploi et le développement d'activités nouvelles.

Le succès des mesures prises depuis juin 1978 pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes a conduit à multiplier les dispositifs tous plus ou moins liés à des exonérations de charges sociales. Le tableau ci-dessous rend compte de leur diversité actuelle

Considérant la multiplicité et l'imbrication des formules existantes, le Gouvernement a décidé de simplifier le dispositif des stages destinés aux jeunes.

I. - CONCLUSION DU STAGE OU DU CONTRAT

	Obligations administratives	Durée	Public
A. - T.U.C.	- Convention de l'organisme d'accueil (secteur non lucratif).	3 mois à un an, les T.U.C. de 12 mois peuvent être prolongés.	16-21 ans. 22-25 ans inscrits depuis un an à l'A.N.P.E.
B. - S.I.V.P.	- Contrat conclu entre le jeune, l'entreprise et l'A.N.P.E.	3 mois à 6 mois.	16-25 ans non titulaires d'un diplôme de l'enseignement technologique ou inscrits depuis 6 mois à l'A.N.P.E.
C. - Contrat d'adaptation	- Dépôt du contrat à la D.D.T.E.	Contrat à durée déterminée de 6 mois à 2 ans (éventuellement renouvelable). Contrat à durée indéterminée.	16-25 ans.
D. - Contrat de qualification	- Demande d'habilitation à la D.D.T.E. - Dépôt du contrat à la D.D.T.E.	6 mois à 2 ans (éventuellement renouvelable).	16-25 ans.
E. - Apprentissage ...	- Demande d'agrément délivré par le préfet ou la C.O.D.E.F. en apprentissage. - Dépôt du contrat à la D.D.T.E.	1 an à 3 ans (éventuellement renouvelable).	16-25 ans (dérogations possibles pour les moins de 16 ans).

II. - CONDITIONS FINANCIÈRES

	Rémunération à la charge de l'employeur	Exonération	Formation
A. - T.U.C.	<ul style="list-style-type: none"> - Indemnité facultative de 500 F/mois. - T.U.C. prolongé : indemnité de 1 250 à 1 500 F/mois. 		
B. - S.I.V.P.	Indemnité : 16-17 ans : 17 % du S.M.I.C. 18-25 ans : 27 % du S.M.I.C.	<ul style="list-style-type: none"> - Exonération à 100 % de l'indemnité. - Imputation de 375 F/mois sur le « 0,3 % jeunes ». 	75 heures de suivi (A.N.P.E. ou organisme sous-traitant).
C. - Contrat d'adaptation	C.D.D. : 80 % du salaire minimum conventionnel. C.D.I. : 80 % du salaire minimum conventionnel pendant un an, 100 % au-delà.		Durée : 200 h (sauf décision de l'O.M.A.). Frais : à la charge de l'employeur remboursés par O.M.A.
D. - Contrat de qualification	16-17 ans : 17 à 45 % du S.M.I.C. 18 ans : 27 à 55 % du S.M.I.C. 19-25 ans : 60 à 75 % du S.M.I.C.	Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pour les embauches réalisées avant le 1 ^{er} janvier 1989.	Durée : 25 % de la durée du contrat. Frais : à la charge de l'employeur remboursés par O.M.A.
E. - Apprentissage ..	16-17 ans : 15 à 60 % du S.M.I.C. 18-20 ans : 25 à 70 % du S.M.I.C. 21-22 ans : 35 à 75 % du S.M.I.C. 23-25 ans : 45 à 75 % du S.M.I.C.	Entreprises de moins de onze salariés : exonération de toutes cotisations patronales et salariales. Entreprises de onze salariés et plus : exonération des cotisations patronales de sécurité sociale.	Centres de formation financés par les régions et la taxe d'apprentissage.

III. - STATUT DU JEUNE

	Seuils sociaux et fiscaux	Rémunération perçue (S.M.I.C. au 1/7/88)	Statut
A. - T.U.C.		1 250 F (Etat) + 500 F (facultatif). T.U.C. prolongé : 1 250 à 1 500 F (organisme) + 250 F (Etat).	- Stagiaire de la formation professionnelle. - Protection sociale prise en charge par l'Etat.
B. - S.I.V.P.	Non pris en compte dans l'effectif.	16-17 ans : 580 F (Etat) + 826,27 F (entreprise). 18-20 ans : 1 267,50 F (Etat) + 1 312,32 F (entreprise). 21-25 ans : 1 690,50 F (Etat) + 1 312,32 F (entreprise).	- Stagiaire de la formation professionnelle. - Protection sociale prise en charge par l'Etat.
C. - Contrat d'adaptation	Non pris en compte mais titulaire de C.D.I. réintégré dans le calcul de l'effectif au bout de 2 ans.	80 à 100 % du salaire minimum.	Contrat de travail à caractère particulier.
D. - Contrat de qualification	Non pris en compte dans l'effectif.	16-17 ans : 826,27 à 2 187,20 F. 18 ans : 1 312,32 à 2 673,24 F. 19-25 ans : 2 916,26 à 3 645,33 F.	Contrat de travail à caractère particulier.
E. - Apprentissage	Non pris en compte dans l'effectif.	16-17 ans : 729 à 2 916 F. 18-20 ans : 1 215 à 3 402 F. 21-22 ans : 1 701 à 3 645,33 F. 23-25 ans : 2 187,20 à 3 645,33 F.	Contrat de travail à caractère particulier.

Le projet de loi de finances pour 1989 et le plan pour l'emploi du 14 septembre 1988 prévoient :

. le passage à 800 heures de formation au lieu de 550 heures pour les 110.000 **stages jeunes** : 776 millions de francs ;

. la création de 40.000 stagès d'une durée moyenne de 600 heures pour la **formation des T.U.C.** n'ayant pas atteint le niveau V : 396 millions de francs, l'État prenant en charge les trois-quarts du coût de ces formations ;

. la création de 40.000 places de stages destinées aux **chômeurs récemment licenciés** : 426 millions de francs ;

. le prolongement de l'exonération de charges sociales patronales liée aux contrats de qualification : 394 millions de francs ; cette mesure a été approuvée par le Sénat à la mi-novembre lors de la discussion du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

En outre, le projet de loi de finances ambitionne de limiter les actions d'insertion sans contenu de formation et de moraliser leur emploi.

En conséquence, le nombre de **TUC** est fixé à 200.000 en moyenne annuelle et celui des **SIVP** limité à 280.000 contre 330.000 en 1988, celui des **CRA** à 34.000 (identique à 1988) comme celui des **SRA** (48.000 en 1988).

Le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social a tiré la conséquence de l'accord entre les partenaires sociaux relatif aux **SIVP**, ce qui devrait mettre fin aux abus constatés dans la mise en oeuvre de ces stages tout en allongeant la durée des actions d'insertion et en accroissant la participation des entreprises à la rémunération des stagiaires.

Enfin, les crédits de **lutte contre l'illettrisme** seraient augmentés et son dépistage renforcé en liaison avec le ministère de la Défense. Il s'agit là **d'une priorité** puisque 10 % à 15 % de la population active peut être considérée comme illettrée.

En résumé, les crédits destinés aux différentes formes de **stages en faveur des jeunes** sont les suivants :

- T.U.C	3,3 milliards de francs	(22,8 %)
S.I.V.P.	2,8 milliards de francs	(- 3,2 %)
- Stages de réinsertion en alternance	1,8 milliard de francs	(+ 147,9 %)
- Contrats de réinsertion en alternance	0,8 milliard de francs	(+ 139,4 %)

Soit une enveloppe globale de 8,8 milliards de francs (+ 5,8 %)

La variation des crédits destinés aux T.U.C. tend à rapprocher les crédits prévus des entrées en stage effectivement constatées, le chiffre de 250.000 envisagé pour 1988 n'ayant pas été atteint.

B. LA REINSERTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI CHOMEURS DE LONGUE DUREE

Tous les observateurs du marché de l'emploi ont souligné l'ampleur alarmante que prend, depuis quelques années, le chômage de longue durée, c'est-à-dire de plus d'un an, ou de plus de deux ans, chez les jeunes comme chez les adultes.

Phénomène d'exclusion de la société tout autant que phénomène d'exclusion du marché du travail, le chômage de longue durée touche plus de 850 000 chômeurs inscrits à l'ANPE.

L'essentiel du programme de prévention et de lutte a été confirmé par la loi n° 87-518 du 10 juillet 1987 ; mis en oeuvre par la mission à l'insertion professionnelle, il recouvre deux types d'interventions : les stages de réinsertion en alternance (SRA) et les contrats de réinsertion en alternance (CRA).

Pour la première année d'application les pouvoirs publics avaient prévu d'accueillir 20 000 chômeurs de longue durée en stage

de réinsertion en alternance et 10.000 en contrats de réinsertion en alternance. Devant le réel succès de ces mesures, le nouveau gouvernement a décidé de les développer et d'en prévoir l'articulation avec le revenu minimum d'insertion.

Il faut souligner que ces dispositions se cumulent avec celles déjà mises en oeuvre au titre des stages du fonds national de l'emploi pour les chômeurs de longue durée (45.000 stages en 1987) ainsi qu'au titre des stages de formation modulaire (86.000), des stages de mise à niveau (19.000), des programmes locaux d'insertion des stages du FNE et des stages pour les femmes isolées (7.000).

A ces dispositions il convient d'ajouter les mesures **d'exonération de charges sociales au bénéfice des entreprises qui embauchent des demandeurs d'emploi de longue durée.** Cette exonération de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale pendant un an pour toute embauche sur un contrat de travail d'au moins six mois, réalisé jusqu'au 1er octobre 1988, dans les trois mois suivant la fin d'un stage ou d'une action relevant du programme de lutte contre le chômage de longue durée, c'est-à-dire soit des stages de formation du FNE pour chômeurs de longue durée, des stages modulaires de l'A.N.P.E., des stages de formation en faveur des femmes isolées, soit des programmes dits compléments locaux de ressources et des nouveaux stages de réinsertion en alternance.

En 1988, l'effort en faveur des chômeurs de longue durée a été développé avec :

- l'ouverture de **275.664 places de stages de formation classiques** dont 104.970 destinés aux jeunes de moins de 25 ans, et 170.694 plus particulièrement aux adultes (101.400 stages modulaires, 50.294 stages FNE-CLD, 19.000 stages de mise à niveau). A la fin du mois de juillet 1988, 158.122 chômeurs ont déjà bénéficié d'une de ces actions (35.497 actions pour les jeunes, 122.625 actions au titre des programmes pour adultes.

- la mise en oeuvre de **8.000 actions** de formation spécifique **pour les femmes isolées** (3.000 FNE FI et 5.000 PLIF) ;

- le développement des actions de réinsertion des chômeurs de longue durée au moyen de dispositifs de **formation en alternance** (34.000 CRA et 48.100 SRA) seront ouverts d'ici la fin 1988. De janvier à la fin juillet 1988, **22.254 chômeurs de longue**

durée ont été embauchés dans le cadre des contrats de réinsertion en alternance, 26.083 chômeurs ont bénéficié d'un stage de réinsertion en alternance.

- l'extension du **Programme d'Insertion Locale (PIL)** aux demandeurs d'emploi indemnisés en allocatoir de fin de droits (11.227 entrées depuis janvier 1988).

- la mise en place de **stages complémentaires** financée par décret d'avance et lancée en septembre dernier (29.400 stages adultes, 5.000 stages de mise à niveau, 1.000 stages FNE - femmes et 50.000 stages jeunes).

Pour 1989 est prévue la consolidation à un niveau élevé des programmes lancés ou prévus en 1988. Sont d'ores et déjà inscrits dans le budget 1989, les moyens en fonctionnement et en rémunération correspondant à : 207.000 stages FNE-CLD et modulaires, 20.000 stages de mise à niveau, 4.000 stages FNE-Femmes Isolées, 5.000 PLIF, soit au total **236.000 places de stages adultes**, et 60.000 stages pour les jeunes, 34.000 contrats de réinsertion en alternance, 50.000 stages de réinsertion en alternance et 65.000 PIL (25.000 PIL AFD, 40.000 PIL ASS).

Les mesures annoncées dans le plan emploi du 14 septembre dernier prévoient par ailleurs 50.000 stages jeunes supplémentaires à la rentrée 1989 (110.000 stages jeunes au total) et 40.000 stages de reclassement professionnel.

II. L'EFFORT DE FORMATION DE L'ETAT

L'effort de l'Etat en matière de formation professionnelle est resté particulièrement important en 1987 et a couvert, pour l'essentiel, la formation professionnelle continue, l'apprentissage, la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et les exonérations de charges sociales.

A. LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

Les formations de niveau VI (CAP) sont surtout destinées aux 16-25 ans.

Les formations de niveau V sont les plus couramment dispensées.

Elles représentent environ 60 % des actions conventionnées du F.N.E. en direction des chômeurs de longue durée ou des salariés d'entreprises en voie de restructuration et la majorité des formations organisées par l'A.F.P.A.

Les formations de niveau IV et supérieur sont surtout le fait du C.N.E.D. et du C.N.A.M.

La dépense consacrée par l'Etat à la formation professionnelle continue s'est élevée en 1987 à 13,7 milliards de francs, au profit de 902.000 personnes ayant suivi des actions de formation financées par l'Etat, et correspondant à 262 millions d'heures de stages.

Cette dépenses se répartir de la manière suivante :

- 8 milliards de francs consacrés au fonctionnement des actions de formation ou à des interventions connexes ;
- 5,4 milliards de francs à la rémunération des stagiaires ;
- 0,3 milliard de francs à l'équipement des centres.

Les principaux moyens d'intervention de l'Etat dans le cadre de la formation professionnelle continue sont la formation professionnelle des adultes par l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), les actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée au titre des conventions du fonds national de l'emploi, les stages de mise à niveau et les stages modulaires de formation de l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE), les actions du Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) et du Centre National d'Enseignement à Distance (CNED), le programme national du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS).

a) L'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) :

Elle s'est fixé trois objectifs principaux en 1988 :

- donner une formation générale de technologie de base aux demandeurs d'emploi pour favoriser le plus rapidement possible leur insertion ;

- qualifier les demandeurs d'emploi ou les salariés, ou les perfectionner en vue de leur insertion professionnelle immédiate dans les entreprises, en particulier celles qui connaissent des mutations technologiques ou organisationnelles importantes ;

- accompagner la mise en place des nouveaux lieux de production, anticiper sur les nouveaux métiers par les nouvelles qualifications et favoriser ainsi l'innovation et la volonté d'entreprendre.

En 1988, le **budget de l'AFPA** s'est élevé à 3 milliards 10 millions de francs pour le fonctionnement et 284,8 millions de francs pour l'équipement, avec des effectifs budgétaires de 9.655 agents.

Le budget de fonctionnement atteindra 3,1 milliards de francs en 1989, soit une augmentation de 3,46 %. 57 emplois nouveaux sont créés.

Pour 1989, les dépenses de **rémunération des stagiaires** représenteront 1.411 millions de francs au lieu de 1.404 millions de francs en 1988.

Pour le premier trimestre 1988, le **bilan des activités d'accueil, information, évaluation, permet de constater :**

- la poursuite de la mobilisation sur l'ensemble des aspects du recrutement pour les formations qualifiantes des C.F.P.A. : + 11 % de personnes informées, évaluées, sélectionnées au premier trimestre 1988 par rapport au premier trimestre 1987,

- un investissement très important en ce qui concerne les chômeurs de longue durée : multiplication par 3,5 du nombre de personnes traitées.

Au 31 mai 1988, la **production de formation de l'AFPA** exprimée en heures réalisées stagiaires, s'est élevée à 29,4 millions d'heures, en progression de 16,32 % par rapport à la même période de référence de 1987. Le taux de réalisation de l'objectif annuel de formation fixé dans les conventions globales d'objectifs, (60 millions d'heures, soit + 4 % par rapport à 1987) était de 49 %.

Pour le programme spécifique AFPA 3.000 chômeurs de longue durée : 2.158 stagiaires sont entrés à ce titre depuis le début de l'action. A une cadence de plus de 700 entrées sur les mois d'avril et de mai, l'objectif des 3.000 devrait être respecté. La prévision établie à ce jour par les régions est de 2.990 entrées.

Les compétences de l'Association en matière d'études, d'expertise et de conseil en formation sont renforcées en 1988.

L'exercice 1989 devrait se traduire par les **orientations** suivantes : en termes d'axes stratégiques, l'accent sera mis sur le développement des activités de formation professionnelle et de pré-formation, d'insertion et de formation des formateurs ; en termes d'objectifs de production, le volume des activités de formation devrait être de l'ordre de 60 MH travaillées, le nombre de stagiaires accueillis de 130.000 et celui des formés de 100.000 environ. Le volume des prestations organisées dans le cadre des actions conjoncturelles serait maintenu au même niveau qu'en 1988.

En outre, sera poursuivi le **plan de modernisation de l'AFPA** pour la période 1987-1989, s'appuyant sur l'analyse des évolutions des qualifications dans les entreprises. Il vise un triple objectif : **rééquilibrer le dispositif de formation existant** en tenant compte notamment des populations accueillies, des lieux d'implantation géographique, des possibilités d'évolution et des taux de placement ; **diversifier les formations de base** en créant des modules de perfectionnement et en allant dans le sens d'une plus

grande polycompétence ; **développer les formations dans les secteurs porteurs**

b) Le fonds national de l'emploi (FNE).

Il met en oeuvre, de son côté, **des conventions de formation et d'adaptation**, qui intéressent principalement les salariés d'entreprises en cours de restructuration ou qui s'équipent, se développent ou modifient leur fabrication et doivent envisager une adaptation du personnel aux postes de travail.

En 1987, 16.160 stagiaires ont bénéficié de ces conventions, d'un montant de 172,8 millions en subventions de fonctionnement, et de 191,1 millions en rémunération des stagiaires. Les formations d'adaptation aux postes de travail sont généralement de courte durée (près de 80 % des stagiaires suivent des actions de moins de 300 heures). En revanche, les conventions de formation en sections homogènes prévoient plus souvent une durée d'actions supérieure à 300 heures (44 % des formations).

La diminution du nombre de ces conventions est due à la montée des conventions de conversion et aux engagements de développement de la formation professionnelle.

Par ailleurs, comme on l'a vu dans la politique de l'emploi, le FNE participe aux actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée et présentant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. En 1987, les conventions ont concerné 43.940 demandeurs d'emploi et on a prévu des formations d'une durée élevée (546 heures en moyenne).

c) L'ANPE

L'ANPE a participé à cet effort national de lutte contre le chômage de longue durée par **les actions modulaires de formation qui** ont concerné en 1987 65.880 stagiaires, le coût total pour l'Etat étant de 2,013 milliards de francs. Ce dispositif s'adresse

prioritairement aux chômeurs de plus de 25 ans inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an, rencontrant des difficultés particulières d'insertion et ne possédant pas de revenus de remplacement. Les actions modulaires de formation constituent un ensemble de stages pouvant être engagés suivant les besoins de chaque stagiaire et portant sur le réentraînement à l'emploi, l'élargissement des connaissances, des périodes en entreprises et une aide à la recherche d'emploi.

Ces actions sont complémentaires des actions de mise à niveau qui sont destinées à adapter la qualification des demandeurs d'emploi à des postes à pourvoir, et qui correspondent à des offres d'emploi déposées à l'ANPE et non satisfaites. L'ANPE organise alors la formation des demandeurs d'emploi dont la qualification est proche de celle requise. Les employeurs s'engagent en contrepartie à réserver leurs offres à ces demandeurs. La formation de caractère purement professionnel est dispensée à plein temps pendant 40 à 500 heures et elle a concerné 16.850 personnes en 1987, pour un coût total pour l'Etat de 175,1 millions de francs.

d) *Le Conservatoire national des Arts et Métiers* a accueilli 45.770 stagiaires dans ses centres régionaux pour l'année scolaire 1986-1987.

A l'action du CNAM, il convient également d'ajouter celle du *centre national d'enseignement à distance* grâce auquel 93.942 personnes ont achevé leur formation en 1987.

e) *Le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS)*, a pour objet une politique à long terme d'adaptation permanente des activités à l'évolution des techniques et des qualifications. Cette politique est mise en oeuvre au moyen d'instruments multiples dont les principaux sont les contrats de plan avec les régions, dans le cadre d'orientations prioritaires, les formations conventionnées par les ministères techniques compétents ou les commissaires de la République des régions et visant des secteurs économiques ou des publics spécifiques relevant de priorités nationales, et la politique contractuelle de développement de la formation des salariés menée avec les branches professionnelles et les entreprises.

Sur un montant de 793,5 millions de francs en 1987, le programme national a représenté une dépense de 725,7 millions de francs pour 133.690 stagiaires formés essentiellement dans le cadre des actions de formation conventionnées (324,5 millions de francs) et la politique contractuelle des entreprises (174,8 millions de francs), les contrats de plan Etat région atteignant 57,8 millions de francs.

B. L'APPRENTISSAGE

Depuis la loi du 7 janvier 1988, les régions ont une compétence très large dans la définition et la mise en oeuvre de la politique de l'apprentissage.

L'apprentissage a fait l'objet en 1986 et 1987 d'importants aménagements destinés à promouvoir une filière de formation qui reste insuffisamment exploitée en France. **Cette politique a eu pour effet de faire remonter le nombre des apprentis en 1988, 230.000, au niveau atteint en 1984. L'Allemagne fédérale en a deux fois plus.**

L'ordonnance n° 86-836 du 6 juillet 1986 a reporté de 20 à 25 ans la limite d'âge pour conclure un contrat d'apprentissage.

Puis, la loi du 23 juillet 1987 a réformé complètement l'apprentissage. Ses principales dispositions portent sur :

- la possibilité de réparer, par l'apprentissage, tous les diplômes de l'enseignement professionnel ou technologique du second degré ou du supérieur ;

- l'amélioration de la qualité de la formation dispensée ;

- la simplification de la procédure d'agrément des employeurs ;

- la possibilité pour l'apprenti de conclure des contrats d'apprentissage successifs pour préparer des qualifications différentes ;

- la pérennisation de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pour les entreprises de plus de 10 salariés, les entreprises de moins de 11 salariés bénéficiant à titre permanent d'une telle exonération depuis 1979 ;

- l'établissement, par les régions, d'un schéma prévisionnel de l'apprentissage ;

- la réforme du comité de coordination des programmes régionaux, de l'AFPA et de l'apprentissage.

Cette réforme importante, qui a été soutenue par le Sénat, vise en définitive à moderniser, à développer et à rendre plus efficace une filière très ancienne de formation tout en lui gardant ses deux caractéristiques essentielles :

- celle de formation initiale, car pas plus aujourd'hui qu'hier, l'apprentissage ne saurait être assimilé à une voie de formation continue ;

- celle d'éducation alternée.

Outre le renforcement de l'action des Chambres de métiers en faveur de l'apprentissage, la loi de 1987 a été accompagnée d'un **programme de rénovation et de renforcement de l'apprentissage** doté de 220 millions de francs par l'Etat pour soutenir l'effort des régions (250 millions de francs) pour l'amélioration des formations dispensées, en particulier par contrat d'objectifs.

La pérennisation, dans la loi, des dispositions de l'ordonnance de juillet 1986 sur **l'exonération des cotisations sociales patronales pour les apprentis**, représente pour le budget de l'Etat, un coût estimé en 1989 à un milliard 621 millions de francs.

Toutefois, en raison du succès de la réforme de l'apprentissage, **une augmentation importante des effectifs des**

apprentis est prévisible dans les prochaines années. Il faudra donc financer de nouveaux centres de formation des apprentis et leurs dépenses supplémentaires de fonctionnement. Comment y faire face ? Faudra-t-il réformer la taxe d'apprentissage ?

En outre, certains textes d'application de la loi sur l'apprentissage sont encore en cours d'élaboration, il s'agit des modalités d'application aux départements d'outre-mer, des modalités de conventions conclues entre un CFA et une entreprise habilitée et de la liste des titres homologués accessibles par la voie de l'apprentissage.

Votre commission insiste pour que ces textes soient publiés au plus vite.

C. LA DOTATION DE DECENTRALISATION RELATIVE A LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET A L'APPRENTISSAGE

Depuis la loi du 7 janvier 1983, la région est compétente pour assurer le fonctionnement de l'apprentissage et l'équipement des centres de formation d'apprentis.

Les crédits spécifiques consacrés par l'Etat concernent d'abord la subvention de fonctionnement versée aux centres nationaux de formation d'apprentis et le contrôle pédagogique de l'apprentissage.

La dotation de la décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage évolue annuellement comme le produit net de la TVA. De 1 milliard 605 millions de francs en 1983, cette dotation s'élève à **2 milliards 399 millions** dans le projet de budget pour 1989.

III. LA CONTRIBUTION DES REGIONS A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La décentralisation de la formation professionnelle au niveau des régions est entrée en vigueur le **1er juin 1983**. Désormais **le conseil régional exerce une compétence de droit commun dans ce domaine**, l'Etat conservant toutefois une compétence d'attribution pour un certain nombre d'actions d'importance que le mécanisme des conventions Etat région permet de mettre en cohérence avec les programmes régionaux.

Pour maintenir cette cohérence, le Parlement a créé **un comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue**.

Si la région détient la compétence de droit commun en ce qui concerne la définition et la mise en oeuvre de la politique de formation professionnelle continue et d'apprentissage, l'Etat conserve cependant, en dehors de la gestion de l'AFPA, qui est un élément constitutif du service public de l'emploi, et des actions du **fonds national pour l'emploi**, qui participe de manière déterminée à la politique de l'emploi, des compétences dans deux domaines principaux : d'une part **les actions relevant de la solidarité nationale**, et non susceptibles d'être rattachées à une région déterminée, et d'autre part **les actions de portée générale**, créées en application des programmes établis au titre des orientations prioritaires et définies par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Ces actions de l'Etat concernent essentiellement les détenus, les réfugiés, les handicapés, les programmes d'aide à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, les programmes de formation dans les secteurs de la filière électronique, du bâtiment, des travaux publics et du commerce extérieur.

Mais dans le domaine de l'action sociale et professionnelle, l'intervention de l'Etat n'exclut pas une intervention simultanée et coordonnée de la région. C'est ainsi que l'Etat et les régions se sont rapprochés pour mettre en oeuvre des actions de formation dans les

filières prioritaires, par exemple pour la mise en place de centres de recours et d'animation s'ur la formation et l'élaboration de schémas régionaux de la formation professionnelle et la modernisation de l'AFPA.

21 régions sur 22 ont contracté avec l'Etat, sur tout ou partie de ces orientations, la région Ile de France n'ayant pas souhaité le faire sur le volet de la formation professionnelle. 10 régions ont choisi de contracter avec l'Etat pour l'élaboration **d'un schéma régional de la formation professionnelle**, qui est un outil définissant les axes de politique régionale de formation au service du développement économique et social de la région. En outre, la mise en place **d'observatoires régionaux de l'emploi et des qualifications** est prévue.

D'une manière générale les régions ont toutes cherché à élever les niveaux de formation, faciliter les évolutions technologiques par des politiques de filières prioritaires, réorienter les centres de formation des apprentis et soutenir la formation des femmes.

Depuis quatre ans, pour la définition des objectifs, les régions ont souvent mis en place des procédés d'élaboration très divers et souvent nouveaux. Bon nombre de régions ont fait dresser **un état sur l'offre de formation disponible**, afin d'en connaître et d'en apprécier la valeur. Elles ont, à ce titre, multiplié les consultations avec les principaux intervenants de la formation professionnelle ; à partir d'objectifs exprimés en terme d'articulation de la politique de formation avec besoins sociaux de la région et ses perspectives de développement, les régions ont, soit engagé un processus de type schéma régional de la formation professionnelle, soit mis en place des procédures de concertation informelle avec les entreprises et les régions.

Pour l'ensemble des actions de formation continue et d'apprentissage, les prévisions financières pour 1988 montrent que **les ressources des fonds régionaux de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage sont en progression** par rapport aux budgets régionaux votés en 1987. Les crédits transférés par l'Etat au titre de la dotation de décentralisation représentent près de la moitié des dépenses votées.

Le tableau ci-dessous fournit les prévisions pour 1988 des dépenses votées et les ressources correspondantes pour l'ensemble des régions.

FONDS RÉGIONAUX : PRÉVISIONS 1988 (dépenses votées et ressources correspondantes)

(en milliers de F)

REGIONS	Formation professionnelle continue (FPC)						Apprentissage			Total général	Ressources	
	Actions de formation				Autres actions	Total FPC	Fonctionnement	Equipement	Total		Crédits transférés par l'Etat	Autres ressources
	Fonctionnement	Rémunerations	Equipement	Total								
Alsace	42 065	34 459	4 773	81 297	4 676	85 973	59 914	—	59 914	145 887	70 869	75 018
Aquitaine	59 313	90 500	11 400	161 213	9 390	170 603	74 842	7 190	81 942	252 545	111 638	140 907
Auvergne	25 450	31 700	2 900	60 050	—	60 050	41 000	13 500	54 500	114 550	49 260	65 290
Bourgogne	46 500	30 200	5 451	82 151	1 720	83 871	38 600	14 729	53 329	137 200	53 457	83 743
Bretagne	64 774	61 144	5 796	131 714	765	132 479	62 708	1 944	64 652	197 131	107 425	89 706
Centre	42 400	32 070	6 690	81 160	990	82 150	79 430	5 000	84 430	166 580	77 112	89 468
Champagne-Ardenne	28 024	23 022	7 000	58 046	1 000	59 046	32 370	308	32 678	91 724	40 436	51 288
Corsica	14 626	13 231	4 990	32 847	1 180	34 027	4 270	—	4 270	38 297	14 318	23 979
Franche-Comté	22 703	21 000	2 897	46 600	1 056	47 656	23 000	2 103	25 103	72 759	29 279	43 480
Ile-de-France	181 500	379 010	49 000	609 510	—	609 510	131 500	—	131 500	741 010	292 359	448 651
Languedoc-Roussillon	51 820	37 260	17 730	106 810	19 000	125 810	47 100	16 550	63 650	189 460	75 329	114 131
Limousin	8 838	22 856	1 290	32 984	8 806	41 790	17 642	2 190	19 832	61 622	27 593	34 029
Lorraine	65 292	67 704	4 244	137 240	15 161	152 401	49 010	1 320	50 330	202 731	103 191	99 540
Midi-Pyrénées	50 450	65 000	10 000	125 450	5 050	130 500	59 222	2 190	61 412	191 912	84 704	107 208
Nord-Pas-de-Calais	197 105	30 500	44 600	272 205	15 933	288 138	39 000	10 000	49 000	337 138	107 937	229 201
Basse-Normandie	29 000	28 000	9 093	66 093	1 633	67 726	40 000	—	40 000	107 726	56 641	51 085
Haute-Normandie	59 537	38 700	8 000	106 237	1 629	107 866	46 246	7 000	53 246	161 112	54 740	106 372
Pays de la Loire	73 000	101 000	25 250	199 250	7 000	206 250	74 581	10 083	84 664	290 914	129 240	161 674
Picardie	80 100	17 800	—	97 900	26 100	124 000	40 000	1 405	41 405	165 405	45 342	120 063
Poitou-Charentes	39 458	36 242	4 700	80 400	3 850	84 250	74 531	5 500	80 031	164 281	83 623	80 658
Provence-Alpes-Côte d'Azur	70 214	122 748	6 000	198 962	14 788	213 750	105 100	12 400	117 500	331 250	138 191	193 059
Rhône-Alpes	120 000	115 000	30 000	265 000	15 000	280 000	101 000	10 200	111 200	391 200	166 846	224 354
Régions d'Outre-mer :												
Guadeloupe	61 100	20 000	5 000	86 100	1 500	87 600	11 078	1 732	12 810	100 410	53 571	46 839
Guyane	20 530	8 560	1 500	30 590	—	30 590	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	17 129	n.d.
Martinique	15 551	n.d.	n.d.	15 551	n.d.	15 551	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	71 706	n.d.
Réunion	99 250	41 830	8 000	149 080	24 500	173 580	26 157	4 887	31 044	204 624	99 502	105 122
										(1)		(1)
TOTAL	1 568 600	1 469 536	276 304	3 314 440	180 727	3 495 167	1 278 301	130 141	1 408 442	4 857 478	2 161 438	2 784 865

(1) Hors Guyane et Martinique

n.d. : Non déterminé - Informations non communiquées par les régions concernées.

IV. LA CONTRIBUTION DES ENTREPRISES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Le taux réel de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle n'a cessé d'augmenter depuis 1972 malgré le ralentissement de la croissance économique.

D'après les résultats provisoires du traitement statistique des déclarations des employeurs, on constate **qu'en 1987 le taux de participation des entreprises à la formation professionnelle a atteint 2,54 %** alors qu'en 1986 ce taux n'avait été que de 2,33 % ; comme dans le même temps le nombre d'entreprises concernées est passé de 111.400 à 102.710, la progression s'explique donc par l'effort des entreprises de moyenne et grande taille (1), et par l'élévation du taux de participation des entreprises de 20 à 50 salariés. Alors même que le nombre de salariés concernés passait de 9.277.000 à 8.948.000, le nombre total de stagiaires de la formation professionnelle progressait de 2.689.000 à 2.802.500.

Les entreprises participent à la formation professionnelle, soit dans le cadre d'un plan de formation ou par le moyen du congé individuel de formation, soit par l'intermédiaire des fonds d'assurance formation des organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation ou des organismes de mutualisation agréés au titre des formations professionnelles en alternance.

L'Etat mène une politique d'incitation grâce aux engagements de développement de la formation et aux accords passés avec certaines branches (la métallurgie, le bâtiment, l'ameublement, le textile, l'habillement, le papier carton...)

(1) L'Effort de formation croît avec la taille de l'entreprise : le taux de participation est de 1,31 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés et atteint 4,05 % pour les entreprises de plus de 2.000 salariés. Cet effort varie selon la branche d'activité économique de l'entreprise.

En outre, **un crédit d'impôt formation** a été mis en place en 1988.

Le tableau ci-dessous fournit des statistiques détaillées sur les types d'action de formation et les modes de prises en charge de la formation professionnelle des entreprises pour l'année 1987.

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

(1987.)

Type d'action	Entreprises			F.A.F.			O.P.A.C.I.F.			O.M.A.			Total		
	Stagiaires	H.S. (1) (millions)	Coût (mil- lions F) (2)	Stagiaires	H.S. (1) (millions)	Coût (mil- lions F) (3)	Stagiaires	H.S. (1) (millions)	Coût (mil- lions F) (4)	Stagiaires	H.S. (1) (millions)	Coût (mil- lions F) (5)	Stagiaires	H.S. (1) (millions)	Coût (mil- lions F)
Plan de formation	2 140 410	98,6	20 361	413 430	23	1 958,1	»	»	»	»	»	»	2 553 840	121,6	23 535,2
Congé individuel de formation .	12 520	1,3		7 270	1,4	45,6	20 850	14,9	1 170,5	»	»	»	40 640	17,6	
Contrats de formation en alter- nance (6)	n.d.	n.d.	62	»	»	»	»	»	»	208 000	64,8	3 390,2	208 000	64,8	3 452
Total 1987 (provisoire) ..	2 152 930	99,9	20 423	420 700	24,4	2 003,7	20 850	14,9	1 170,5	208 000	64,8	3 390,2	2 802 480	204	26 987
Rappel total 1986	2 078 200	98,4	19 134	382 100	20,9	1 632	20 700	14,2	982	208 000	57,1	3 003	2 689 000	190,6	24 751

(1) Heures-stagiaires

(2) Dépenses déclarées par les entreprises nettes des versements aux F.A.F., aux O.P.A.C.I.F., aux O.M.A. et à l'exclusion du versement au Trésor public au titre du 0,2 % (0,3 % en 1987) et hors formation demandeurs d'emploi

(3) Dépenses déclarées par les F.A.F. (formation, organisation et développement de la formation).

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

(5) Dépenses déclarées par les O.M.A. (formation et information).

(6) On fait l'hypothèse selon laquelle les contrats de formation en alternance pris en charge directement par les entreprises sans l'entremise des O.M.A. sont inclus dans les résultats physiques du plan de formation. Les autres résultats concernant les contrats d'alternance sont tirés des comptes rendus d'activité des O.M.A.

CONCLUSION

Le projet de budget de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1989 confirme les orientations prises, dès le printemps 1986, par le précédent Gouvernement pour stabiliser l'emploi, réduire le chômage et améliorer la formation des jeunes.

La complexité des mesures mises en oeuvre dans le cadre de la politique de l'emploi correspond aux difficultés particulières d'insertion professionnelle des jeunes et des adultes dans une économie soumise à des mutations techniques rapides.

En outre, avant le 31 décembre 1992, un nouveau défi devra être relevé, celui de la *"constitution d'un marché intérieur comportant un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée"* précise l'article 13 de l'Acte unique européen.

Un surcroît de croissance est attendu du marché unique, 2 à 5 millions d'emplois devraient être créés à moyen terme. Toutefois, **les premières années du marché unique risquent de se traduire par des pertes d'emploi** et une politique accrue de modération salariale.

Les fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA-Orientation) seraient réformés afin d'aboutir à davantage de cohérence dans leur utilisation en les concentrant sur cinq objectifs prioritaires : rattrapage des régions en retard de développement, reconversion des régions industrielles en déclin, lutte contre le chômage de longue durée et pour l'insertion professionnelle des jeunes, adaptation des structures agricoles et des zones rurales.

L'effort considérable qui a été entamé en France est poursuivi par le nouveau Gouvernement. Il est encore trop tôt pour juger de la portée réelle des nouvelles ambitions affichées. La

dimension européenne impose une action concrète. La mobilisation de chacun reste l'une des clés du succès de la lutte en faveur de l'emploi.

Les moyens importants qui y sont consacrés doivent être utilisés de plus en plus en faveur de mesures actives pour la formation et de l'emploi tandis que les mesures passives d'indemnisation du chômage iront régressant.

Afin d'améliorer les moyens de la lutte en faveur de l'emploi et de l'amélioration de la formation, **vo**tre **commission a adopté un amendement** tendant à protester contre l'inscription d'une provision de près de 4 milliards de francs au chapitre 44-77, ce qui rend impossible le contrôle du Parlement, et à inciter le Gouvernement à procéder dans les meilleurs délais à un audit général de la totalité des organes et des fonctions de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A.

Dans l'attente d'engagements précis du Gouvernement, **vo**tre **commission s'en remet à la sagesse du Sénat quant à l'appréciation des crédits du travail et de l'emploi et donne un avis favorable aux crédits de la formation professionnelle pour 1989.**

Projet de loi de finances pour 1989

Amendement

présenté par MM. Louis Souvet et Jean Madelain

au nom de la Commission des Affaires sociales

TITRE IV - Etat B

Réduire les crédits de 3.000.000F

OBJET

Le présent amendement tend à réduire les crédits du chapitre 44-77 intitulé "fonds d'orientation pour l'emploi et la formation professionnelle."

Il poursuit deux buts : d'une part, protester contre le fait qu'une provision de près de 4 milliards de francs figure au budget du ministère du travail sans que le Parlement ait pu obtenir d'explications complètes sur l'utilisation de plus de la moitié de cette provision.

Certes des raisons de calendrier sont en partie la cause de cette inscription. Il est d'ailleurs pratique d'avoir en cours d'année une marge de manoeuvre à sa disposition. Il n'en demeure pas moins que le Parlement est privé de son pouvoir de contrôle : comment contrôler l'affectation d'une somme non affectée ?

Le second objectif de cet amendement est d'inciter le ministre du travail à procéder dans les meilleurs délais à un audit approfondi de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A. afin de déterminer le degré d'efficacité de ces organismes face aux missions essentielles qui leur sont confiées dans la lutte pour l'emploi et l'amélioration de la formation.

L'importance de la réduction, 3.000.000 F, mentionnée dans le présent amendement signifie que la commission des Affaires sociales a souhaité que l'audit soit mené dans les meilleurs délais et concerne la totalité des organes et des fonctions des deux agences.