

N° 63

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME IV

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Par MM. Louis SOUVET et Jean MADELAIN,

Senateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Marc Bœuf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents* ; Hector Viron, Charles Descours, Guy Penne, Roger Lise, *secrétaires* ; MM. José Balarello, Jean Barras, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Roger Husson, André Jourdain, Paul Kauss, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Albert Pen, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Henri Revol, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexes n°s 36 et 37), 921 (tomes XIII et XIV) et T.A.181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 37)

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
Introduction	21
EXPOSE GENERAL	23
Première partie : l'emploi et le chômage	23
I - Les statistiques et l'évolution de l'emploi et du chômage ...	23
A. L'emploi	23
1. La population active	24
2. L'emploi des jeunes	27
3. Le travail des femmes	28
4. L'emploi des handicapés	30
5. Le travail à temps partiel	32
6. Le travail temporaire	33
B. Le chômage	35
1. Le chômage total	35
2. Le chômage partiel	38
3. La réforme de l'A.N.P.E.	40
4. L'amélioration de la vie quotidienne des demandeurs d'emploi	44
II - La politique de l'emploi	46
A. Les mesures actives de lutte contre le chômage	46
1. L'utilisation dynamique des ressources publiques en faveur de l'emploi de préférence à l'indemnisation du chômage	47
2. L'aide aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise	51
3. Le plan pour l'emploi du 14 septembre 1988	52
4. Le plan pour l'emploi du 13 septembre 1989	54
B. Les mesures passives d'indemnisation de la perte d'emploi	56
1. L'indemnisation du chômage dans le monde	56
2. L'indemnisation du chômage en Europe	57
3. L'indemnisation du chômage en France	59
Deuxième partie : l'évolution des relations du travail	65
I - L'évolution de la législation du travail	65
A. La loi relative à la prévention du licenciement économique	65
B. Le projet de loi relatif au travail temporaire	70
II - La négociation entre les partenaires sociaux	71
A. Les données statistiques	71
B. Le contenu de la négociation	72
C. Les conflits du travail	74

	Pages
	-
Troisième partie : La formation professionnelle	77
I - La politique de formation professionnelle	83
A. L'insertion professionnelle des jeunes	84
B. Les interventions destinées aux adultes	87
1. La formation des salariés	87
2. La réinsertion des demandeurs d'emploi chômeurs de longue durée	87
II - L'effort de formation de l'Etat	91
A. La formation professionnelle continue	91
B. L'apprentissage	96
C. La dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage	99
III - La contribution des régions à la formation professionnelle	100
IV - La participation des entreprises à la formation professionnelle	104
CONCLUSION	107

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Mercredi 8 novembre 1989

La commission a entendu M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur les crédits de son département ministériel pour 1990.

Avant d'aborder la présentation de son budget, le ministre a tout d'abord rappelé les étapes qui, en 1989, ont manifesté sa volonté d'œuvrer en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle. Ainsi, la loi du 13 janvier 1989, en améliorant les stages d'initiation à la vie professionnelle, a contribué à lutter contre le chômage de longue durée, en particulier par l'élargissement des mesures d'exonération des charges sociales, et à moderniser les mesures d'insertion.

De même, la loi du 2 août 1989, plutôt que de rétablir l'autorisation administrative de licenciement, a privilégié la prévention du licenciement économique pour garantir la pérennité de l'emploi. A cet égard, elle a contribué à améliorer la gestion prévisionnelle de l'emploi et à renforcer la négociation entre les partenaires sociaux, elle a par ailleurs créé un droit nouveau pour les salariés : le droit à la conversion. En application de cette loi, un rapport sur le recours au travail temporaire et à durée déterminée et sur les missions d'intérim a en outre été déposé sur le bureau des assemblées au début de la présente session.

Enfin, le Parlement sera appelé à adopter avant la fin de l'année un nouveau projet de loi favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle.

L'ensemble de ces dispositions législatives s'inscrit dans une conjoncture particulière, et a pour objectif de corriger certains effets d'une relance sélective. En effet, si 250.000 emplois ont été créés en 1988, chiffre record, le nombre des demandeurs d'emploi n'en a été diminué que de façon marginale : à hauteur de 40.000 personnes. Il existe en effet un "noyau dur" de plus de 200.000 chômeurs de longue durée qui sont privés d'emploi depuis plus de trois ans et dont beaucoup ont plus de 50 ans. Cette situation, qui conduit à des phénomènes de marginalisation qui s'aggravent, nécessite de la part

du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, une action vigoureuse pour soutenir le mouvement de reprise de l'économie, tout en favorisant le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée, tant il est vrai que le progrès économique est indissociable du développement social.

Traitant ensuite des crédits de son ministère, M. Jean-Pierre Soisson a reconnu qu'après la forte progression constatée cette année (plus de 12 %), les chiffres bruts des crédits inscrits pour 1990 révélaient une diminution de 10,3 %. Il a cependant relevé que le contexte de la prochaine année budgétaire était particulier puisqu'au 31 mars 1990, la participation de l'Etat à l'Association pour la structure financière (A.S.F.) résultant de l'accord de 1983, serait supprimée. A structure constante, les crédits du ministère devraient progresser de 0,7 % et passer de 71,2 milliards à 71,7 milliards de francs.

Par ailleurs, et conformément au souhait exprimé par les parlementaires lors du débat budgétaire de l'an dernier, le ministre a engagé un assainissement de la masse des crédits non consommés et des reports qui s'élevaient, fin 1988, à 9,2 milliards de francs. Après la diminution de 2,8 milliards de francs opérée dès cette année, 3,3 milliards de francs seront supprimés en 1990.

Puis M. Jean-Pierre Soisson a développé les trois orientations principales qui guideraient son action pour 1990.

La première vise à assouplir les modes d'intervention de l'Etat en les simplifiant, en les globalisant et en les déconcentrant. En matière de simplification, il a souhaité modifier la présentation des crédits consacrés à la formation professionnelle, en regroupant les crédits formation au bénéfice de catégories clairement et strictement définies : les stages jeunes chômeurs sont unifiés dans le crédit-formation, une seule action concerne les chômeurs de longue durée, les contrats de retour à l'emploi fusionnent les actuels contrats de même nom et les contrats de réinsertion en alternance, les actions spécifiques à l'égard des femmes sont regroupées en stages F.N.E. (Fonds national pour l'emploi) et enfin l'ensemble des travaux d'utilité collective, plans d'insertion locale et actions d'intérêt général, sont absorbés par les contrats emploi-solidarité dont devraient bénéficier 300.000 personnes en 1990.

La globalisation vise à répondre aux besoins différenciés des entreprises et à s'adapter à la diversité des situations des demandeurs d'emploi. Les expériences de globalisation menées en 1989 seront généralisées et une seule enveloppe budgétaire de 3,6 milliards de francs devrait permettre le financement de 415.000 stages. Au total, l'ensemble des dotations de promotion de l'emploi,

de restructuration et de fonctionnement des stages devrait avoisiner 7 milliards de francs en 1990.

Enfin, au titre de la déconcentration, les crédits ainsi dégagés seront mis directement à la disposition des préfets de régions et des préfets de départements, afin qu'ils puissent en disposer, en liaison avec les services extérieurs du ministère et les partenaires sociaux, en fonction des besoins effectifs des différents bassins d'emploi.

La deuxième orientation du ministère concerne précisément le développement local. Constatant que les emplois nouveaux sont créés par les petites et les moyennes entreprises, **M. Jean-Pierre Soisson a souhaité le développement du partenariat pour l'emploi à l'échelon local**, associant les entreprises, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics. A cet égard, la reconduction de 110 millions de francs des crédits affectés au Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (F.R.I.L.E) s'accompagnera d'une action renforcée de déconcentration.

Enfin, le ministre souhaite promouvoir **une modernisation négociée des entreprises**, afin que la modernisation économique aille de pair avec la modernisation sociale. Il a insisté sur la nécessité de syndicats forts sans lesquels des "coordinations" apparaissent. Par ailleurs, 90 millions de francs seront inscrits au budget pour développer l'expérience de M. Bertrand Schwartz sur les nouvelles qualifications.

Quant à l'efficacité de l'action pour l'emploi, **M. Jean-Pierre Soisson souhaite engager l'indispensable adaptation des services de l'emploi**, ce qui sera l'opération la plus difficile à mener depuis 1988.

A cet égard, il a rappelé que le rapport, élaboré conjointement à sa demande par un inspecteur général des finances, **M. Philippe Lacarrière**, et un inspecteur général des affaires sociales, **Mme Marie-Thérèse Join-Lambert**, lui a été remis le 17 octobre. Ce rapport préconise **une réforme en profondeur de l'A.N.P.E.**, dont les moyens n'ont pas assez évolué par rapport aux missions qui lui ont été successivement confiées, dont le statut du personnel manque de souplesse, dont la gestion reste trop centralisée malgré les diverses mesures de déconcentration instituées dans le passé, et enfin dont les rapports avec l'Etat manquent de clarté.

Aussi, **M. Jean-Pierre Soisson envisage-t-il de conclure avec l'A.N.P.E. un contrat de progrès** qui permettra à l'Etat de financer, d'orienter l'action et d'évaluer les résultats du service public de l'emploi, mais qui donnera en contrepartie à l'A.N.P.E. une réelle autonomie avec de vrais moyens pour atteindre des

objectifs précis en matière de placement, d'accueil et d'évaluation des demandeurs d'emploi. Une modification du statut du personnel devrait permettre de valoriser les compétences, favoriser la mobilité et améliorer la situation des agents. Ayant mobilisé ses forces, l'A.N.P.E. pourra aller à la rencontre des entreprises et mieux accueillir les chômeurs : un amendement majorant les crédits de 100 millions de francs sera déposé à l'Assemblée nationale afin d'en améliorer l'accueil.

L'A.N.P.E. devra associer davantage l'ensemble des partenaires sociaux, à l'instar de ce qui se fait au Danemark, créant 300 emplois nouveaux à l'A.N.P.E.

En outre, le ministre envisage de renforcer à l'échelon régional la coordination nécessaire entre les interventions de l'Etat, de la région et des professions en matière de formation professionnelle. Il préconise que l'Etat soit représenté à l'échelon départemental par un organisme unique, et que les directions départementales du travail et de l'emploi s'ouvrent sur de nouveaux domaines d'action, devenant en quelque sorte des "experts en relations sociales", et qu'elles agissent comme soutien des initiatives locales pour l'emploi et pour la formation.

En conclusion de son exposé, M. Jean-Pierre Soisson a fait état de l'accord pluri-annuel signé ce jour même par le Gouvernement avec les associations de handicapés, en vue de permettre la création de 10.800 places nouvelles en centres d'aide par le travail (C.A.T.) et de 3.600 places en ateliers protégés (A.P.). Dès 1990, des crédits seront ainsi débloqués pour la création de 2.800 places dans les centres et de 800 places dans les ateliers.

Le ministre a ensuite répondu aux questions de M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi, relatives à l'évolution de l'emploi, à l'audit de l'A.F.P.A., à l'information du Parlement, à la vie quotidienne des demandeurs d'emploi, aux rapports commandés à des cabinets de consultants privés par le ministre du travail, à la contribution de l'Etat au financement de l'Association pour la structure financière.

En ce qui concerne les statistiques de l'emploi, M. Jean-Pierre Soisson a rappelé que les conséquences de l'acte unique seraient probablement négatives dans une première phase et qu'elles ne deviendraient positives pour l'emploi que dans une deuxième étape, mais il a précisé que l'une des demandes prioritaires de la présidence française pour la réunion du conseil des ministres du 30 novembre prochain serait la création d'un Observatoire européen de l'emploi, qui permettra d'obtenir des statistiques à l'échelon communautaire.

Quant aux audits de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A. demandés par la commission lors du vote du budget de 1989, M. Louis Souvet a vivement regretté que les résultats n'en soient pas transmis au Parlement ; le ministre a répondu que les rapports des corps d'inspection ne peuvent être communiqués qu'après avoir recueilli la réponse des administrations concernées.

Puis le ministre a décrit l'utilisation des crédits du chapitre 44-77 au cours de l'année 1989.

Il a par ailleurs précisé que le rapport annuel sur l'exécution de la charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, élaboré à l'échelon européen, serait adressé aux trois instances communautaires, à savoir le Conseil européen, le Parlement européen et le Comité économique et social. Il a ajouté que le Gouvernement français transmettrait ces rapports annuels tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale.

A propos du rapport de M. Jean-Baptiste de Foucauld sur l'amélioration de la vie quotidienne des demandeurs d'emploi, M. Jean-Pierre Soisson a précisé que certaines des 146 mesures préconisées étaient d'ores et déjà mises en oeuvre, et qu'une communication au Conseil des ministres en ferait le recensement avant la fin de l'année, cette communication étant ensuite portée à la connaissance du Parlement.

Rappelant que deux rapports sur l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. avaient été commandés aux Inspections générales des finances et des affaires sociales, le ministre s'est ensuite engagé à transmettre à M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, une note récapitulant les rapports commandés à des cabinets de consultants privés par le ministère du travail et par l'UNEDIC.

En matière de dé plafonnement des cotisations d'allocations familiales, M. Jean-Pierre Soisson a considéré qu'il était trop tôt pour en dresser un bilan, même provisoire, mais il a rappelé les engagements qu'il a pris auprès des représentants de certaines professions libérales pour suspendre la mesure pour les années 1989 et 1990.

A propos de l'Association pour la gestion de la structure financière (A.S.F.), le ministre a déclaré que la position du Gouvernement était claire : l'engagement de l'Etat s'arrêtera au 31 mars 1990, comme prévu depuis 1983. Il a précisé que des négociations entre les partenaires sociaux étaient en cours sur ce sujet.

En ce qui concerne le travail précaire, le ministre a rappelé qu'un rapport avait été déposé au Parlement, conformément aux obligations résultant de la loi du 2 août 1989.

Répondant ensuite à M. Jean Madelain, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, M. Jean-Pierre Soisson a rappelé les termes de la circulaire du 9 janvier 1982 qui prévoit, au profit des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, un cofinancement de l'Etat et des collectivités locales, pour lequel l'Etat a débloqué 52,8 millions de francs en 1987 et 67,5 millions de francs cette année. Il a précisé en outre que les mises à disposition de fonctionnaires par les collectivités locales, au nombre de 142 en 1988, sont comptabilisées dans la part de financement de celles-ci, alors que celles de l'Etat, 87 agents en 1988, ne le sont pas. Il a enfin annoncé qu'entre octobre et la fin de l'année 1989, 48 nouvelles missions locales seraient instituées et que le budget pour 1990 prévoyait quant à lui 50 créations.

Puis le ministre a répondu aux questions des commissaires.

A M. Jean Chérioux, qui lui rappelait que la modernisation négociée des entreprises passait non seulement par un approfondissement du dialogue social mais également par un développement de l'intéressement et de la participation, M. Jean-Pierre Soisson a répondu qu'il était favorable au développement de l'intéressement par la négociation entre les partenaires sociaux, et qu'il souhaitait le maintien de l'exonération des charges sociales des sommes versées à ce titre.

A M. Franck Sérusclat, qui appelait au renforcement des moyens dégagés pour les missions locales, le ministre a rappelé les conclusions du groupe de travail réunissant les présidents de ces missions, dont certaines ont inspiré le projet de loi favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle, ainsi que l'idée d'un Conseil national des missions locales. Par ailleurs, abordant la question de l'aménagement et de la réduction du temps de travail au plan européen, également évoquée par M. Franck Sérusclat, le ministre a précisé qu'il avait demandé à M. Dominique Taddei de poursuivre sa réflexion dans ce domaine. En outre, il a rappelé que des incitations fiscales sont prévues, liant la réduction du temps de travail et l'augmentation corrélative de la durée d'utilisation des équipements. Enfin, il a reconnu que les crédits du F.R.I.L.E. devaient être gérés de façon plus dynamique qu'actuellement.

Puis **M. Pierre Louvot** a préconisé que les contrats emploi-solidarité ou que les mesures destinées à l'insertion professionnelle des chômeurs de plus de 50 ans, telle que l'exonération des charges sociales, soient applicables aux veuves civiles chefs de famille. **M. Jean-Pierre Soisson** l'a assuré de l'attention que le Gouvernement portait à cette suggestion.

Mme Hélène Missoffe ayant évoqué la situation de l'A.N.P.E. en Ile-de-France dénoncée par un récent rapport, **M. Jean-Pierre Soisson** a répondu que cette agence n'était ni un exemple isolé, ni la plus défavorisée en ce domaine. Il lui a également précisé que les effets différents de la reprise de l'emploi sur le niveau du chômage en France et en Allemagne fédérale, avaient pour origine essentielle une réalité démographique, plus de 180.000 jeunes arrivant chaque année sur le marché du travail dans notre pays. S'ajoutent en outre à cette raison des problèmes de qualification, qui sont moins bien résolus en France qu'outre-Rhin. Cela est particulièrement vrai pour les métiers de la vente, et le ministre, à cet égard, a fait état des réflexions sur l'apprentissage menées actuellement avec les partenaires sociaux, et de son regret que 40.000 entreprises seulement aient utilisé le crédit d'impôt formation institué l'an passé. Il a d'ailleurs évoqué l'éventualité d'une prorogation du délai ouvert pour prétendre au bénéfice du crédit formation.

A **M. André Jourdain**, qui lui faisait part des inquiétudes des petites entreprises à l'égard des mesures concernant le licenciement, les heures supplémentaires et le déplaçonnement des cotisations sociales, **M. Jean-Pierre Soisson** a précisé que certaines de ces dispositions n'étaient pas encore votées, et qu'en tout état de cause, les entreprises de moins de 10 salariés pourraient en être exclues. Il lui a également précisé que les crédits du F.R.I.L.E. étaient destinés à stimuler des actions locales en faveur de l'emploi et, d'autre part, que le projet de budget pour 1990 prévoyait la création de 100 comités de bassin d'emploi.

A **M. Henri Revol** qui envisageait diverses mesures destinées à améliorer le fonctionnement de l'A.N.P.E. et à humaniser les modes d'intervention de l'Etat, **M. Jean-Pierre Soisson** a précisé que ses projets visaient précisément à renforcer l'efficacité de l'A.N.P.E. En outre, face aux problèmes de qualification constatés chez certains apprentis, le ministre a précisé que trois partenaires - l'Etat, les régions et les professions - étaient concernés pour rénover et relancer l'apprentissage.

Il a à cet égard estimé qu'il faudrait doubler ou triple les moyens de mise à niveau, ce que l'Etat avait prévu de faire sans que les régions assument toutes un effort financier d'égale importance.

Enfin, le ministre a rappelé à MM. Claude Huriet et Henri Le Breton l'amendement qui serait déposé pour financer les investissements et le fonctionnement des places en centre d'aide par le travail, et en atelier protégé, découlant de l'accord signé ce jour même avec les associations de handicapés.

**AUDITION DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
AUPRES DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI
ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE,
CHARGE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

Mercredi 8 novembre 1989

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 la formation professionnelle pour 1990.

Le secrétaire d'Etat a tout d'abord précisé que les crédits de la formation professionnelle progresseraient de 1 % et atteindraient 31 milliards de francs en 1990. Cette faible augmentation traduit en réalité un redéploiement au profit des actions de formation proprement dites qui s'accroissent de 5 %.

Il a ensuite présenté les grands axes de l'action gouvernementale en matière de formation professionnelle.

Le crédit-formation a été mis en place en 1989, en direction des jeunes demandeurs d'emploi, dans le cadre de 400 zones de formation animées chacune par un coordonnateur. Il consiste en une formation personnalisée, faisant l'objet d'un contrat et débouchant sur une qualification reconnue. Le dispositif concerne 50.000 jeunes à l'automne 1989, l'objectif étant de 100.000 en 1990, un crédit de 5 milliards de francs ayant été dégagé à cet effet. Les barèmes horaires seront relevés de 22 à 24 francs et la rémunération mensuelle versée aux jeunes âgés de 18 à 25 ans, actuellement comprise entre 1.267 et 1.690 francs, se montera à 2.000 francs. Le Gouvernement entend par la suite étendre le crédit-formation aux salariés et aux chômeurs adultes. En s'appuyant sur le congé individuel de formation, il espère décupler le nombre de salariés concernés, actuellement de 30.000, et encourage les partenaires sociaux à participer à cet effort. L'Etat dégagera 340 millions de

francs supplémentaires à titre de participation exceptionnelle à ce dispositif.

Le Gouvernement entend également moderniser l'apprentissage, moraliser le recours aux S.I.V.P. et transformer les T.U.C. en contrats de travail rémunérés sur la base du SMIC grâce aux contrats emploi-solidarité.

Par ailleurs, le projet de budget sera amendé à la demande de l'Assemblée nationale afin d'augmenter de 30 millions de francs les crédits de lutte contre l'illettrisme.

L'augmentation des crédits relatifs à la formation continue concernera prioritairement la formation en langues étrangères.

Le secrétaire d'Etat a ensuite exprimé son souci de développer l'évaluation et le contrôle de la formation, notamment en développant la pratique de la labellisation des organismes de formation. Il s'est également prononcé en faveur d'un renforcement du rôle des délégations régionales à la formation professionnelle en matière d'animation, de programmation, de contrôle et d'évaluation des politiques de formation.

En réponse aux questions de M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, M. André Laignel a apporté les précisions suivantes :

. le projet de budget prévoit une augmentation de 7,1 % des dotations de l'A.F.P.A. et un effort important sera engagé pour réduire le nombre des personnels sous contrats à durée déterminée ; par ailleurs, à la suite des recommandations du rapport Brunhes, l'effort sera porté sur l'adaptation à l'environnement économique et sur la déconcentration, mais également sur l'ouverture vers l'étranger en vue d'exporter une véritable "ingénierie de formation",

. les reports de crédits dont bénéficiera le budget de la formation professionnelle en 1990 devraient se monter à 3,8 milliards de francs,

. le crédit-formation, qui repose sur une approche individualisée, sera ouvert aussi aux personnes illettrées,

. l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales seront chargées d'un rapport sur l'utilisation des fonds récoltés au titre du 1,2 % formation professionnelle,

un effort financier sera fait en direction de l'apprentissage mais il serait illusoire de vouloir comparer notre système au système allemand, tant les modalités d'intervention respectives sont différentes.

M. André Laignel a ensuite indiqué à M. Guy Robert que le crédit formation, par son approche individualisée, pouvait être le complément du revenu minimum d'insertion.

Il a enfin précisé au président Jean-Pierre Fourcade que le taux de placement à la sortie de l'A.F.P.A. dépassait 50 % et que le Gouvernement intensifierait la requalification de certains d'enseignants de l'A.F.P.A., afin d'actualiser les formations dispensées.

EXAMEN POUR AVIS DES CREDITS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Jeudi 9 novembre 1989

La commission a procédé à l'examen pour avis des crédits de la formation professionnelle inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990, dont M. Jean Madelain est le rapporteur pour avis.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a d'abord présenté le contexte général dans lequel s'inscrivent ces crédits du projet de loi de finances pour 1990 : l'enveloppe budgétaire consacrée à la formation professionnelle atteint 31 milliards de francs contre 30,7 milliards de francs en 1989, soit une augmentation de + 0,9 %, contre 27 % l'an dernier.

Cette faible augmentation apparente est en fait imputable au report d'importants crédits antérieurs, qui dispensent à due concurrence d'accroître le budget 1990. A structure constante, les crédits de la formation professionnelle augmentent en réalité de 5 % par rapport à 1989 tandis que les crédits d'insertion diminuent de 14 %.

Ce budget traduit deux priorités : la formation et l'insertion des jeunes, et celle des adultes chômeurs de longue durée.

La situation du chômage reste en France très préoccupante puisqu'il touche 9,5 % de la population active. La qualification

moyenne des travailleurs est encore faible, en comparaison notamment de certains Etats comme la République fédérale d'Allemagne.

L'effort entrepris pour remédier à cette situation a déjà donné des résultats concrets, en particulier grâce à la mise en place d'un dispositif pluridirectionnel de formation et d'insertion : stages S.I.V.P., TUC, contrats d'adaptation ou de qualification, stages-jeunes, mesures de lutte contre l'illettrisme etc.

La situation globale de l'emploi impose néanmoins la poursuite de cet effort et la recherche d'une meilleure efficacité.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a ensuite récapitulé les principaux postes du budget de la formation professionnelle.

Il a commenté les créations d'emplois et les crédits des services de l'administration centrale, de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) ainsi que les crédits consacrés aux actions pour les adultes (18,3 milliards de francs), parmi lesquels ceux destinés aux congés individuels de formation connaissent une très forte augmentation (+ 213 %).

La dotation de décentralisation atteint par ailleurs 2,4 milliards de francs, soit une progression de 2,5 %.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a ensuite rappelé que la commission avait souhaité l'an dernier la mise en place d'un mécanisme d'évaluation globale du système de formation professionnelle. Le secrétaire d'Etat a répondu à ce vœu en réalisant un audit de l'A.F.P.A. et en proposant la création d'un comité national d'évaluation.

Dès maintenant le système de crédit d'impôt formation a fait l'objet d'un bilan partiel, qui en souligne les limites (faible nombre d'entreprises concernées).

Après avoir examiné le crédit formation et les actions consacrées à l'apprentissage, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a souhaité que les contrats de retour à l'emploi et les contrats emploi-solidarité permettent d'utiliser pleinement les possibilités de formation interne des entreprises et les remboursements prévus par l'Etat. Il s'est toutefois félicité que ce nouveau dispositif représente une simplification par rapport au régime antérieur.

En conclusion, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a noté avec satisfaction que les efforts budgétaires de formation professionnelle étaient poursuivis. Le régime juridique des différentes actions demeure néanmoins complexe et sujet à de trop fréquents changements, qui rendent difficile l'évaluation des résultats.

Il a insisté sur l'indispensable concours de toutes les parties concernées : Etat, région et entreprises, ces dernières ayant consacré à la formation 28,6 milliards en 1988, soit plus du double de leurs obligations légales.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a enfin souhaité que le Parlement soit largement informé des conclusions de l'audit de l'A.F.P.A., puis il a constaté qu'en dépit des efforts déjà considérables déployés, près de 800.000 demandeurs d'emploi demeurent en-deçà du niveau minimal de qualification pour pouvoir réellement espérer un emploi.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. François Delga a partagé l'inquiétude de M. Jean Madelain, sur le nombre important des demandeurs d'emploi non qualifiés. Il a toutefois déploré que l'absence de déductibilité fiscale des charges pour l'emploi de personnel domestique constitue un obstacle certain à la création de tels emplois qui ne requièrent qu'une faible qualification.

M. Pierre Louvot s'est déclaré préoccupé du nombre des réformes successives des dispositifs de formation et d'insertion, qui s'avèrent finalement mal adaptées à un traitement de fond du chômage. Souvent ces mesures se superposent, sans constituer pour autant un ensemble cohérent.

M. Guy Penne a observé qu'en dépit de ses imperfections, l'effort déployé contribue de façon efficace à résorber une partie du chômage, et améliore la formation d'un nombre considérable de salariés.

M. Jean Chérioux a regretté la faible croissance des crédits prévus pour l'apprentissage.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a confirmé par ailleurs les propos du rapporteur pour avis sur le rôle essentiel des collectivités locales et surtout des régions en matière de

formation. Il a déploré à cet égard qu'elles soient très mal informées de mesures qui engagent pourtant leurs budgets respectifs.

A l'issue de cet examen, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les crédits de la formation professionnelle.

EXAMEN POUR AVIS DES CREDITS DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

Mercredi 15 novembre 1989

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a d'abord présenté le contexte général du projet de loi de finances pour 1990 à l'intérieur duquel l'enveloppe budgétaire consacrée au travail et à l'emploi atteint 75,2 milliards de francs contre 83,8 milliards de francs en 1989, soit une diminution de 10,3 %.

Si l'on compare ces deux années hors la subvention à l'Association pour la structure financière (A.S.F.), le budget passe de 71,1 milliards de francs à 71,7 milliards de francs, soit une augmentation de + 0,7 % et donc une baisse en francs constants.

Le rapporteur pour avis a souligné qu'un contexte économique favorable permettait le remodelage des actions conduites antérieurement.

Ainsi, l'emploi a progressé de 0,7 % en 1989 et cette tendance, d'après l'INSEE, devrait se poursuivre en 1990. La croissance de l'économie a atteint 3,5 % en 1989 et devrait approcher 3 % en 1990, favorisant ainsi un net recul du chômage.

Ce dernier se situe toujours aux alentours de 2.500.000 personnes (en baisse de 1,4 % sur un an), grâce à 250.000 créations nettes d'emploi, soit un taux de chômage de 9,5 %, la reprise bénéficiant d'abord aux nouveaux arrivants sur le marché du travail et moins aux chômeurs et surtout pas aux plus défavorisés d'entre eux.

Le Gouvernement ambitionne donc maintenant de favoriser l'embauche de ces derniers.

Après avoir revu les stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P), modifié les règles applicables au licenciement économique, décidé de la fusion des contrats de retour à l'emploi et des contrats de réinsertion en alternance en un nouveau contrat de retour à l'emploi, fusionné également les TUC, les PIL et les AIG en un contrat emploi-solidarité, prévu un nouveau plan pour l'emploi, le Gouvernement s'efforce de simplifier et de moderniser les différents dispositifs de lutte contre le chômage et de gestion prévisionnelle de l'emploi, le fond de l'action restant le même.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite récapitulé les principaux postes du budget du travail et de l'emploi caractérisés par une augmentation de 12,1 % des crédits des instruments de la politique de l'emploi, une légère baisse des moyens d'intervention et des allocations prises en charge par l'Etat.

Il a précisé qu'un certain nombre de postes voient leurs crédits progresser : le fonds de la formation professionnelle, le crédit formation des jeunes, le congé individuel de formation, l'A.N.P.E. (+ 20,4 %), les handicapés (+ 8,2 % avec la création notamment de 1.840 places en centres d'aide par le travail), la dotation de décentralisation et l'AFPA.

Quant à la lutte contre le chômage, les contrats emploi-solidarité mobiliseront 2,5 milliards de francs, l'insertion et la formation alternée 397,6 millions de francs, et deux dotations globalisées permettront de retracer les montants alloués aux chômeurs de longue durée (3,6 milliards de francs), et aux restructurations industrielles (368 millions de francs).

Enfin, le fonds de solidarité voit ses crédits atteindre 708,1 millions de francs et la promotion de l'emploi mobilise 159,8 millions de francs, soit + 6,5 %.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite fait part à la commission de ses interrogations.

Il a ainsi notamment souligné l'incertitude qui plane sur l'avenir de la participation de l'Etat dans l'association pour la structure financière (A.S.F.), 3,2 milliards de francs seulement étant inscrits pour 1990, contre 12,6 milliards de francs pour 1989, des reports de près de 10 milliards de francs rendant cependant la comparaison difficile.

L'Etat s'était engagé pour sept ans à compenser le surcoût pour les caisses de retraites complémentaires de la baisse de l'âge de

la retraite à 60 ans, ce terme arrivant à échéance le 31 mars 1990. Mais un désengagement de l'Etat à cette date serait inacceptable des versements restant à assurer.

Par ailleurs, le rapporteur pour avis a rappelé qu'en 1988, la commission, suivie par le Sénat, avait demandé au ministre **un audit complet de toutes les fonctions de l'A.N.P.E. et de l'AFPA**. Il a indiqué que le ministre avait refusé de lui en communiquer les résultats, alors même que de larges extraits de ces rapports étaient publiés dans la presse, posant ainsi gravement le problème des conditions de l'information du Parlement et de l'efficacité de l'A.N.P.E.

Ce problème s'est trouvé renforcé par la réticence manifestée par le ministre à lui communiquer la liste, le thème et le coût des études demandées par le ministère à des consultants extérieurs, études dont les thèmes et les coûts lui paraissent parfois abusifs.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite signalé les lacunes que comportent certaines des réponses à son questionnaire budgétaire.

Enfin, après s'être interrogé sur la cohérence et l'envergure de la politique menée par le ministre du travail en matière d'emploi, et notamment de réinsertion des chômeurs, le rapporteur pour avis a demandé à la commission d'adopter **une observation** tendant à demander au ministre les renseignements répondant aux diverses interrogations qu'il venait de faire partager à la commission, la sanction d'une non-réponse pouvant aller jusqu'à saisir la commission des Finances en vue d'une enquête à mener par la Cour des comptes. Il a également demandé à la commission d'émettre un avis défavorable sur les crédits du budget du travail et de l'emploi.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Jean Chérioux s'est prononcé **contre** l'adoption du budget du travail et de l'emploi. Il a notamment souligné sa désapprobation à l'égard des conceptions du ministre en matière de politique contractuelle, et surtout sur le problème de l'A.S.F. (Association pour la structure financière). A cet égard, il a précisé qu'au-delà même du problème des crédits se posait celui, plus fondamental, de l'avenir des retraites en France.

M. Guy Penne, après avoir souligné que le problème des retraites en France faisait l'objet d'un autre débat, a demandé au rapporteur pour avis, qui regrettait l'existence de crédits non consommés en faveur des chômeurs âgés de plus de 50 ans, s'il avait des suggestions en la matière. Il a par ailleurs estimé que les progrès

en matière d'emploi, bien qu'insuffisants, étaient notables, et il s'est prononcé pour l'adoption des crédits du travail et de l'emploi.

Mme Hélène Missoffe a dénoncé l'excès d'optimisme du ministre et le danger de la voie actuellement suivie, qui part du principe que le problème du chômage est en voie d'absolue guérison. Après avoir par ailleurs regretté l'absence d'étude sur le décalage entre la formation et l'offre d'emploi, elle s'est prononcée contre l'adoption du budget du travail et de l'emploi.

M. Paul Souffrin a souligné la nécessité de mener une action en faveur de l'emploi des femmes et d'augmenter le nombre et la qualité des effectifs des agences de l'A.N.P.E. Il s'est prononcé pour le rejet des crédits du travail et de l'emploi.

Concernant l'A.S.F., **M. Jean Madelain** ne trouvant pas choquant le rappel par l'Etat de l'arrivée à échéance de son engagement, souhaite qu'il soit questionné sur l'ampleur de son désengagement. Il s'est prononcé en faveur d'une **abstention** dans l'attente des réponses que le ministre apportera aux questions du rapporteur pour avis.

Après avoir précisé qu'il partageait les préoccupations d'un certain nombre d'intervenants, **M. Louis Souvet**, rapporteur pour avis, a rappelé à **M. Paul Souffrin** la sévérité des critiques formulées à l'encontre de l'A.N.P.E. par le ministère du travail lui-même, un sureffectif ne pouvant donc pas apporter de solution.

Toujours à propos de l'A.S.F., **M. Jean Chérioux** a insisté sur la nécessité pour l'Etat de revenir sur sa décision, et d'assumer ainsi les conséquences de la décision prise par le Gouvernement il y a sept ans, faute de quoi ces conséquences seraient supportées par les cotisants ou par les retraités.

M. Hector Viron a souligné l'impossibilité de séparer le problème du financement de la retraite à 60 ans de celui de l'augmentation du chômage, non prévisible en 1982.

Le rapporteur pour avis lui a répondu que le Gouvernement, connaissant l'état actuel du chômage, devait donc revoir sa politique.

M. Guy Penne a souligné que les efforts fiscaux en faveur des entreprises étaient suffisamment importants pour qu'en contrepartie elles assument leur part de responsabilité.

Il s'est par ailleurs prononcé en faveur de la demande d'un complément d'informations au ministre.

La commission a alors émis un avis défavorable sur les crédits du travail et de l'emploi dans le projet de loi de finances pour 1990.

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 sur une politique de formation.

C'est pourquoi depuis trois 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 est 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 **diminution de 10,3 % des crédits du travail et de l'emploi** dans le projet de loi de finances pour 1990 qui passent de 83,8 milliards de francs pour 1989 à 75,2 milliards de francs pour 1990 exprime moins le désintérêt du Gouvernement pour les dossiers de l'emploi et de la formation professionnelle, que l'existence de crédits reportés des années antérieures et la volonté de l'Etat de se désengager du financement de l'Association pour la structure financière créée en 1983 lors de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

L'importance et la diversité des crédits consacrés à l'emploi traduisent 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.

Il s'agit donc d'examiner si les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 1990 sont à la hauteur des difficultés présentes liées à l'emploi et à la formation.

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 recommencé à croître à partir de 1987 jusqu'à l'heure actuelle. En 1988, 250 000 créations nettes d'emplois ont entraîné le retour à l'emploi de près de 40 000 chômeurs.

Toutefois, cette évolution favorable reste encore insuffisante pour faire diminuer le chômage de manière importante compte tenu de la démographie du pays et du faible niveau de formation d'un grand nombre de chômeurs. Les charges résultant de cette situation pèsent très lourdement sur la nation.

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

A. L'EMPLOI

L'analyse des statistiques de l'emploi permet de constater que celui-ci s'améliore de manière continue depuis 1987.

Cette évolution résulte pour l'essentiel d'une évolution favorable de la conjoncture économique et, pour le reste, de la politique de l'emploi.

1. La population active

a) La population

La population en France métropolitaine qui s'élevait à 55.750.000 habitants au 1er janvier 1988 passe à **55.996.000** au début 1989.

27,9 % des habitants ont moins de 20 ans, 13,8 % 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 ; en 1988, leur nombre a augmenté de 3 %. On peut voir là, l'amorce d'une reprise analogue à celle qui se manifeste depuis plusieurs années dans d'autres pays européens (Danemark, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni).

En 1988, 770 000 naissances ont eu lieu et 524 000 décès ont été enregistrés.

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 États-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 la légère augmentation de l'emploi était imputable au redressement de la demande intérieure, cette tendance s'est confirmée en 1988.

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 1989 et 1990, l'OCDE prévoit un ralentissement progressif des gains d'emplois dans la plupart des Etats membres et notamment en Europe. En 1990 l'emploi resterait stable au Royaume-Uni, progresserait de 0,2 % seulement en Italie, de 0,7 % au Japon, de 1 % en Allemagne fédérale tandis que la croissance des effectifs aux Etats-Unis serait ramenée à 1,2 %.

Une récente étude de l'OCDE, "Les mécanismes de la création d'emplois : l'exemple américain", a montré que les **Etats-Unis réussissent à mieux dynamiser la croissance que les pays européens** grâce à cinq facteurs : des relations université-industrie stables et diversifiées, l'interaction entre les petites et moyennes entreprises et les grandes entreprises, un capital-risque solide et créatif, une longue tradition d'entrepreneurs et surtout un développement économique régional et local.

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	0,8	2,6	-0,1	0,3
1988	2,2	1,7	0,6	3,3	1,2	0,6
1989 *	1,7	1,0	1,2	1,2	0,5	0,7
1990 *	1,2	0,7	-1	0	0,2	0,5

Source : OCDE
* prévisions

En France, l'emploi total progresserait légèrement en 1989 (+ 0,7 %) et à nouveau de 0,5 % en 1990.

L'emploi total s'élève actuellement à 21,7 millions de personnes pour une population active de plus de 24 millions.

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

Dans les secteurs marchands non agricoles, le nombre de salariés a augmenté de 0,6 % en 1987 et de + 1,5 % en 1988. Cette amélioration d'ensemble concerne aussi les secteurs de l'industrie dans la mesure où après avoir perdu près de 100 000 emplois par an depuis 1984, la perte de 1988 se limite à 20 000 emplois (- 0,4 %).

Dans le secteur du bâtiment-génie civil, les effectifs salariés ont continué de progresser en 1987 (+ 1,3 %) et en 1988 (+ 2,1 %) 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 + 2,4 % en 1987 et de + 2,6 % en 1988. Au sein du tertiaire marchand, la situation s'est améliorée dans les commerces avec une progression des effectifs salariés supérieures à 1,7 % en 1987 et à 2,2 % en 1988.

Les services marchands demeurent les créateurs d'emplois les plus importants avec des taux d'évolution annuels de leurs effectifs salariés proches de 4,1 % l'an. D'autres secteurs du tertiaires, par exemple les banques et assurances ont vu leurs effectifs diminuer en 1988 (- 0,2 %).

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.

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 10,3 % en 1988.

Sur 3,4 millions de jeunes de 16 à 25 ans en emploi, près de 500 000 jeunes sont en situation d'alternance et moins de 200 000 en T.U.C.

Les mesures d'insertion concernent près de 700 000 jeunes.

En 1989, les bénéficiaires de mesures en faveur des jeunes sont 641.000 dont 234.000 apprentis.

LA SITUATION DES JEUNES DE 16 A 25 ANS

En milliers

Mesures spécifiques	mars 1983	mars 1985	mars 1986	mars 1987	mars 1988	mars 1989
Apprentis	225	213	213	218	230	234
Cont. emploi form.	82	76	43	-	-	-
Jeunes volontaires	10	10	10	-	-	-
T.U.C.	-	-	200	207	204	178
S.I.V.P.	-	1	24	90	104	60
Cont. qualification	-	-	5	29	60	90
Cont. d'adaptation	-	-	39	233	105	79

(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 progresse.

Cette situation s'inscrit 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. En 1988, le solde net des emplois créés serait un peu plus favorable aux hommes qu'aux femmes.

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.

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

Catégorie socio-professionnelle	Effectifs féminins en mars 1989		Taux de féminisation (%)	
	Nombre (en milliers)	Répartition en %	1982	1989
Agriculteurs exploitants	466	5,1	38,3	37,0
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	579	6,3	35,1	34
Cadres et professions intellectuelles supérieures	640	6,9	24,3	28,4
Professions intermédiaires	1 860	20,2	39,9	42,3
Employés	4 474	48,7	74,2	75
Ouvriers	1 176	12,8	19,8	19
TOTAL	9 195	100	40,5	42,3

Source : Enquête emploi

**LES FORMES PARTICULIERES DE L'EMPLOI SALARIE EN MARS 1988
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	323	3,2	1.843,2	23,4
Intérim	113,9	1,1	50	0,6
Contrats à durée déterminée	286,9	2,8	251	3,2

Source : enquête emploi

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.

4. L'emploi des handicapés

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, cette 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 préparation et de suivi du reclassement se situe autour de 6 000, quelques milliers de travailleurs handicapés trouvant par eux-mêmes

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

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**.

La loi de 1987 devait inciter les 100 000 entreprises privées concernées par le dispositif à embaucher entre 120 000 et 150 000 handicapés pour atteindre le taux de 6 % fixé par la loi, alors même que leur quota moyen était de 4 %.

Pour 1990, les dotations du chapitre 44-71 devraient être accrues de 247,2 millions de francs, soit une augmentation de 8,2 % (contre 18,6 % l'an dernier). Outre la revalorisation de la garantie de ressources, **des créations de places** sont prévues :

- ateliers protégés	+ 800
- centres d'aide par le travail	+ 1 840
- milieu ordinaire	+ 1 200
TOTAL	+ 3 840

(3 200 places avaient été créées en 1989)

A cet égard, il faut mentionner l'inquiétude de certaines associations gestionnaires de structures pour handicapés. Elles soulignent la difficulté de prévoir chaque année les crédits de fonctionnement correspondant aux places créées.

Tout récemment, à la mi-novembre, le Gouvernement a signé **un pacte avec cinq associations (1) de handicapés dans le but d'insérer 14 400 handicapés mentaux avant 1993**.

L'État soutiendra financièrement dès 1990 et 1991 la création de 2 880 places dans des Centres d'aide par le travail, de 800 places en atelier protégés, soit environ 180 centres d'aide par le

(1) APAJH, UNAPEI, APF, CNPSA, ANCE

travail et une soixantaine d'ateliers protégés. A titre de comparaison, depuis vingt ans, 1 000 centres d'aide par le travail et 120 ateliers protégés recevant respectivement 650 000 travailleurs handicapés et 8 000 travailleurs handicapés ont été créés.

Le fonctionnement annuel des nouveaux établissements nécessitera environ 560 millions de francs par an.

5. Le travail à temps partiel

Le travail à temps partiel qui concerne aujourd'hui près de 12 % des actifs -surtout des femmes et des jeunes de moins de 25 ans- est resté longtemps en France relativement peu développé malgré 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 plus de 20 % des femmes actives et moins de 5 % des hommes actifs, le travail à temps partiel est encore trop peu développé et après avoir stagné en 1986 et 1987, il a connu un net développement en 1988. Il progresse surtout dans la location et le crédit-bail immobilier, dans les services marchands et dans 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 A TEMPS PARTIEL
EN 1988**
(Etablissements de plus de 10 salariés)
au 31 décembre 1988

En pourcentage

	Hommes	Femmes	Ensemble
Ouvriers	2,4	17,8	6,4
Autres salariés	2,9	15	8,2
Ensemble	2,6	16	7,2

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'est accélérée. Sur l'ensemble de l'année, le volume de travail représentait l'équivalent de 183.600 emplois à temps plein supplémentaires (+ 28,4 % par rapport à 1986). Le nombre de contrats signés a progressé 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.

Nombre de contrats de travail d'intérim
et volume de travail correspondant, de 1982 à 1988

	Nombre de contrats conclus	Volume de travail (en équivalent emploi à temps plein)		% de l'intérim dans la population salariée (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
1988	5.300.000	238 000	+ 27,6	1,5

Dans le but d'apprécier exactement l'évolution de cette situation, le Parlement a voté lors de l'examen du projet de loi relatif à la prévention du licenciement économique (loi n° 89-549 du 2 août 1989) un article 34 disposant que le Gouvernement remettrait un rapport sur le recours au travail temporaire et à durée déterminée avant le 15 octobre 1989.

Il résulte de ce document qui porte à la fois sur les salariés sous contrat à durée déterminée et sur les travailleurs intérimaires que les emplois temporaires sont passés de 2,5 % de l'emploi salarié (hors Etat et collectivités locales) en 1977, à 7 % en 1989.

Sur les neuf millions de contrats de travail conclus en 1988, un million correspondent à des embauches fermes, 5,5 millions à des contrats d'intérim et 2,5 millions à des contrats à durée déterminée.

L'intérim a augmenté de 20 % environ en 1985 et 1986 et d'un peu plus de 30 % en 1987 et 1988.

Le rapport note ainsi que la proportion des travailleurs précaires reste stable dans les établissements utilisateurs mais que

cette forme d'emploi se diffuse dans un nombre croissant d'établissements.

Enfin le rapport constate que **les abus relatifs au travail précaire ont tendance à se multiplier** (nombre important d'intérimaires dans une entreprise, violation du principe de l'égalité de rémunération, non versement de l'indemnité de précarité d'emploi...).

C'est pourquoi le ministre du travail a annoncé le dépôt prochain d'un projet de loi tendant à limiter les abus liés au travail temporaire.

B. LE CHOMAGE

Contrepoint préoccupant de l'emploi, le chômage est la traduction de l'évolution, à la fois du marché du travail et de la démographie. Or de la fin de 1987 à la fin de 1988 et pour la première fois depuis quinze ans, le nombre de chômeurs a diminué en France. **Le taux de chômage est redescendu de 10,5 % à 10,1 % puis à 9,5 % au cours de l'été 1989.** 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>	2,5	(2,3 à l'été 1989)
<i>Etats-Unis</i>	5,6	(5,1 à l'été 1989)
<i>R.F.A.</i>	8,5	(5,5 à l'été 1989)
<i>Royaume-Uni</i>	8,5	(6,2 à l'été 1989)
France	10,4	(9,5 à l'été 1989)
<i>Italie</i>	12,8	(10,7 à l'été 1989)

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);"

Malheureusement, un an plus tard, rien n'est à changer dans cette analyse. D'après les perspectives établies par l'O.C.D.E., pour ramener le niveau du chômage à 1 500 000 demandeurs d'emploi, la création de 250 000 emplois supplémentaires par an est nécessaire.

Tandis que d'autres pays verraient leur taux de chômage décroître; la France enregistrerait une nouvelle augmentation du chômage.

Le Xème plan a retenu que la reconquête progressive d'un haut niveau d'emploi nécessite une croissance d'environ 2,5 % par an.

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

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

Source : O.C.D.E.

Nombre de chômeurs

En MAI 1989	(en milliers)									
	France	RFA	Italie	Pays-Bas	Belgique	Royaume Uni	Danemark	Europe des 12	Etats-Unis	Japon
Chômeurs inscrits (milliers)	2.412,5	1.947,5	3.878,0	387,0 (1)	389	1.802,5	247,0	14.723,0 (1)	6.156,00	1.560,0
Evolution % en un an	- 3	- 4,3	- 1,7	- 5,4 (1)	- 2,7	- 4,3	- 5,7	- 2,9	- 6,5	- 6
Taux chômage CVS	10 (2)	5,9	10,7	10,1	9,9	6,8	7,1	9,3	5,2	2,4

(1) Chiffres d'avril 1989

Source : Eurostat et OCDE

(2) 9,9 selon l'INSEE

Fin septembre 1989, le nombre des demandeurs d'emploi s'élève à 2 533 800 en données corrigées des variations saisonnières, soit une hausse de 0,1 % par rapport au mois d'août.

En raison de l'accroissement de l'emploi industriel, l'amélioration profite surtout aux hommes. La part des chômeurs de longue durée diminue chez les hommes de moins de 50 ans. L'INSEE note comme un signe d'amélioration de la conjoncture que la proportion des chômeurs masculins ayant démissionné de leur emploi croît légèrement. Mais la durée moyenne du chômage s'accroît (14 jours de plus en un an).

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

LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU CHOMAGE

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ANCIENNETÉ MOYENNE DU CHOMAGE (mois)												
Hommes	9,4	9,8	10,6	10,3	11,3	12,2	11,9	13,7	14,8	15,9	16,0	16,0
Femmes	11,2	12,0	12,3	12,7	13,3	13,7	15,1	16,2	16,6	17,2	17,0	16,5
PROPORTION DE PERSONNES AU CHOMAGE DEPUIS UN AN ET PLUS (%)												
Hommes												
- 15 à 24 ans	15,6	15,2	15,0	16,8	18,4	22,7	23,6	27,6	26,1	23,4	21,0	18,6
- 25 à 49 ans	19,0	25,3	30,7	23,6	30,8	34,6	31,8	40,1	42,4	44,2	43,5	41,6
- 50 ans et +	44,8	46,4	55,8	51,7	52,1	63,5	57,6	59,9	64,8	64,0	61,4	64,8
Femmes												
- 15 à 24 ans	24,9	24,4	24,2	25,9	30,8	33,0	33,7	37,0	33,1	33,8	29,5	28,0
- 25 à 49 ans	34,0	36,5	36,6	39,0	39,3	42,6	44,2	49,1	47,4	49,0	48,6	46,4
- 50 ans et +	46,5	54,8	58,0	64,2	60,3	62,2	69,6	69,6	68,5	66,8	65,0	61,4
Ensemble	28,0	30,1	32,4	32,3	34,9	38,6	38,0	42,7	42,7	44,0	43,0	42,0
CIRCONSTANCE DE LA RECHERCHE (%)												
Hommes												
- fin d'emploi précaire	10,0	10,0	12,6	13,7	22,0	23,6	21,9	21,3	24,5	25,4	28,7	29,3
- licenciement	50,4	52,0	46,0	47,6	42,4	38,5	40,2	40,6	41,8	42,4	41,6	41,0
- démission	12,3	11,4	13,8	11,8	7,8	8,1	5,7	6,1	5,4	4,7	5,3	6,4
- fin étude ou service national	15,8	16,8	16,8	15,1	16,7	17,5	18,7	18,5	15,5	14,2	11,1	10,2
- avait cesse toute activité ou n'avait jamais travaillé	4,8	3,2	5,4	4,8	5,2	4,7	4,1	4,0	4,2	3,4	4,3	3,9
- autres circonstances	6,7	6,6	5,4	7,0	6,0	7,6	9,4	9,5	8,6	9,9	9,0	9,2
Femmes												
- fin d'emploi précaire	11,4	14,9	15,1	17,0	21,9	23,3	24,2	22,5	23,2	25,1	25,9	26,8
- licenciement	28,5	27,8	28,7	29,4	26,1	25,8	22,8	23,4	24,6	27,2	27,9	28,7
- démission	15,6	16,5	14,0	13,7	11,0	8,4	7,9	7,6	8,1	7,2	6,9	6,5
- fin d'étude	18,0	16,9	19,4	16,7	17,8	17,7	17,6	17,5	15,1	12,7	10,5	8,9
- avait cesse toute activité ou n'avait jamais travaillé	22,5	20,0	20,3	19,4	19,5	17,7	19,0	20,0	19,9	18,9	19,7	19,1
- autre circonstance	3,9	3,9	2,3	3,8	3,7	7,1	8,5	9,0	9,1	8,9	9,1	10,0

Source : Enquête emploi - INSEE - Premiers résultats mars 1989

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 chômeuse en dehors de la durée légale du travail (article L. 351-25 du code du travail), soit 10,03 F par heure au 1er juillet 1989 et 24,25 F minimum par heure au titre de l'indemnité complémentaire versée par l'employeur en vertu de l'accord national interprofessionnel ;

- 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 (article L.322-11 du code du travail).

Depuis 1985, le chômage partiel décroît régulièrement. Ce mouvement s'est poursuivi et accéléré depuis 1986. En 1988, 3,225.047 journées ont fait l'objet d'une autorisation d'indemnisation au titre du chômage partiel, soit deux fois moins qu'en 1987. Cette évolution s'est confirmée au premier trimestre 1989.

L'évolution du chômage partiel

Années	1985	1986	1987	1988
Nombre de journées indemnisable	11 857	8 893	6 286	3 225
Dépenses d'allocation spécifique	616 108	451 426	346 994	182 061
Dépenses des conventions de chômage partiel	222 613	90 484	43 767	21 954

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.

Les secteurs qui sortent d'une phase de restructuration ont connu la décroissance la plus forte (automobile, sidérurgie, construction navale). L'industrie du textile et de l'habillement représente aujourd'hui presque un tiers des journées indemnisables.

En outre, de nouvelles possibilités juridiques d'adaptation des effectifs aux variations de l'activité ont été offertes aux entreprises (nouvelle réglementation des contrats à durée déterminée et du travail temporaire en 1986, aménagement du temps de travail en 1987). De plus, l'Etat a réduit son engagement financier lié au chômage partiel.

Cette évolution explique les ajustements en baisse prévus par le projet de loi de finances pour 1990 : 220 millions de

francs au lieu de 400 pour les allocations spécifiques de chômage partiel (chapitre 46-71 art. 20) et 40 millions de francs au lieu de 100 pour les conventions de chômage partiel (chapitre 44-74, art. 20).

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 gérés paritairement par les organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs et les associations, des collectivités locales ayant passé une convention avec l'ANPE. A ce jour, les conventions signées demeurent encore peu nombreuses (63 à fin de placement et 238 en vue d'une collaboration).

La liste des demandeurs d'emploi est tenue par l'ANPE qui a la responsabilité complète de cette gestion (inscription, renouvellement, radiation) ; 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. A la fin de 1988, 24 381 communes, soit 67 % de leur nombre total, étaient destinataires de cette liste.

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 1988, 35 000 demandes ont été annulées pour une de ces raisons, la majorité l'étant pour non réponse à une convocation.

Traditionnellement, votre rapporteur présentait ici les résultats chiffrés de l'activité de l'ANPE. Cette année, n'ayant pu obtenir ces éléments du ministère, l'occasion est ainsi donnée de consacrer le développement qu'elle mérite à la crise que traverse l'ANPE.

L'an passé, 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 avait 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.

Votre commission des affaires sociales s'était 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. Elle avait estimé que, quelle que soit la réalité de cette réserve, il était urgent d'évaluer les coûts et l'efficacité de tous les types d'intervention de l'A.N.P.E.

La commission avait noté que de nouvelles fonctions étaient mises à la charge de l'agence, notamment par le projet de loi sur le revenu minimum d'insertion et qu'il importait de savoir, d'une

part si l'A.N.P.E. pouvait les assumer sans compromettre l'efficacité de ses actions traditionnelles et, d'autre part, si l'accomplissement desdites tâches traditionnelles atteignait son but ou devait être rééquilibré au profit de telle ou telle action.

En séance publique, le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'était engagé à mener à bien un audit de l'ANPE.

Depuis, l'ANPE a été l'objet d'abord en mars 1989 d'un rapport destiné au Commissariat au Plan ("Un service public de l'emploi pour les années 1990" par Bernard Brunhes Consultants), dans le cadre de la préparation du Xème Plan, ensuite d'un audit effectué par SEMA Group Management Consultants en mai 1989 et, enfin, d'un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des Affaires sociales sous la direction de M. Philippe Lacarrière, Inspecteur général des finances et de Mme Marie-Thérèse Join-Lambert, Inspecteur général des Affaires sociales.

Malheureusement, ces trois rapports ont connu des publicités un peu inégales. Le rapport Burnhes a été publié avec les travaux préparatoires du Xème Plan, le rapport SEMA est resté confidentiel et le rapport Lacarrière - Join-Lambert est tenu secret par le ministre du travail qui a refusé d'en communiquer le texte intégral à votre rapporteur, craignant une publication. Par la suite, la publication de quelques bonnes feuilles de ce rapport a été effectuée par la presse elle-même sous forme de feuilleton. Pour sa part, votre rapporteur se contentera d'exploiter le résumé qui lui a été adressé.

a) *"Un service public de l'emploi pour les années 1990"*

Les auteurs de ce rapport notent à propos d'"un service public de l'emploi qui ne sait pas très bien où il va":

- que la coopération avec les entreprises doit se développer, "des entreprises particulièrement importantes, voire dominantes au plan local, n'avaient pas le souvenir d'une rencontre avec un représentant de l'ANPE";

- que le **quota de remplissage des stages** a revêtu une importance démesurée : *"l'efficacité des services ... est trop exclusivement mesurée à l'aune des succès quantitatifs pour que l'on puisse attendre d'eux des succès qualitatifs à la hauteur des défis économiques"* ;

- que le **suivi des organismes de formation** constitue une tâche lourde et mal remplie : *"les procédures ne permettent en effet que très imparfaitement de se rendre compte de la qualité de la formation et des formateurs"* ;

- que les **agents** n'ont pas toujours la formation nécessaire, que leurs effectifs sont modestes face à l'ampleur de la tâche, que *"la majeure partie du temps des agents se passe dans les bureaux et non sur le terrain, dans les entreprises"* ;

- que le poids des dispositifs d'insertion a fait éclater les **métiers de l'ANPE** : *"Les conseillers professionnels ont réduit le temps qu'ils consacrent aux entretiens individuels afin de réaliser le montage des stages. Les prospecteurs-placiers limitent souvent leurs contacts avec les entreprises à la présentation de ces mesures et au suivi des SIVP. Les chargés de relations avec les entreprises consacrent une part de leur travail à informer leurs collègues des nouveaux dispositifs"*.

b) L'audit de l'ANPE par SEMA Group Management Consultants

Le même diagnostic est porté. De nombreuses rigidités de tous ordres sont relevées rendant difficile la bonne répartition de la tâche de travail. **L'insuffisance des moyens matériels comme des moyens humains** est notée - l'absentéisme est élevé et les tâches en augmentation constante.

c) Le rapport relatif à l'ANPE et au service public de l'emploi

M. Philippe Lacarrière et Mme Marie-Thérèse Join-Lambert mettent en lumière : *"des résultats insuffisants, tant en ce qui concerne la part des mouvements sur le marché du travail actuellement maîtrisé à l'ANPE - moins de 15 % de l'ensemble des recrutements"*, relève une note en bas de page ! *"que la qualité des services rendus aux entreprises et aux demandeurs d'emploi, ainsi que*

celles des actions d'insertion et de formation mises en oeuvre pour favoriser leur reclassement".

Par ailleurs, une inquiétude est exprimée dans la mesure où *"l'ANPE accumule des reliquats et des reports considérables qui alimentent son fonds de réserves et sont sources potentielles d'anomalies financières"*.

En conclusion, le rapport propose de :

- 1. Mieux adapter les moyens aux charges ;**
- 2. Mobiliser plus complètement l'Agence sur le traitement des offres ;**
- 3. Améliorer la gestion financière de l'établissement ;**
- 4. Moderniser le statut du personnel ;**
- 5. Simplifier le réseau de l'ANPE ;**
- 6. Mieux accueillir les demandeurs d'emploi.**

La réforme annoncée par le Gouvernement est donc attendue avec impatience. Elle gagnerait à être conçue au grand jour dans l'intérêt du service public de l'emploi et des 2 500 000 chômeurs.

Une enquête de la Cour des comptes compléterait utilement l'information sur l'A.N.P.E. distillée avec trop de parcimonie au Parlement.

4. L'amélioration de la vie quotidienne des demandeurs d'emploi

En mars 1989, un rapport sur ce thème a été remis au ministre du travail par **M. Jean-Baptiste de Foucauld**, inspecteur des finances.

Ce rapport propose **146 mesures** pour faciliter le retour à l'emploi. L'importance de ces mesures est très variable.

D'ores et déjà, il est intéressant de noter que certaines d'entre elles ont été mises en oeuvre ou sont prévues par le projet de loi de finances pour 1990 :

. l'accès **télématique** aux offres d'emploi (proposition n° 52) ;

. l'usage gratuit de **postes téléphoniques** dans les agences de l'ANPE (proposition n° 61) ;

. la suppression par le décret du 26 juillet 1989 de la **formalité de "l'attestation employeur"** (proposition n° 53) ;

. l'assouplissement des possibilités de **travail à temps réduit cumulable** avec une indemnité de chômage (plan emploi du 13 septembre 1989) (proposition n° 38) ;

. la constitution d'**ateliers** offrant le matériel de base pour la recherche d'un emploi (proposition n° 62) ;

. la promotion d'**émissions de radio et de télévision** donnant une image positive de la recherche d'emploi (proposition n° 3).

Même si certaines propositions apparaissent un peu marginales ou difficiles à mettre en oeuvre, il se trouve aussi parmi elles beaucoup de **mesures très concrètes** relativement faciles à prendre par tel ou tel ministère, par l'ANPE, par l'AFPA, par les entreprises, par les syndicats, par les banques, par des associations, etc.

Ce rapport a, en tout état de cause, eu le mérite de dresser un tableau extrêmement précis de l'ensemble des difficultés quotidiennes qu'un demandeur d'emploi doit affronter à l'heure actuelle avant de retrouver un emploi.

II. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

A. LES MESURES ACTIVES DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

Votre commission des Affaires sociales interroge chaque année 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.

Pour le ministre du travail "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.

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. 6.566 en 1987 et 2069 en 1988, avec un taux de reclassement oscillant entre 30 % et 50 %. 55,4 millions de francs sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990 au titre des congés de conversion.

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. 5.800 congés de ce type ont été accordés en 1988. Dans le projet de loi de finances pour 1990, 60,3 millions de francs sont prévus par la sidérurgie et 24,2 millions de francs par le secteur naval.

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.

En 1988, 24.926 personnes ont bénéficié d'une convention de conversion.

La loi n° 89-549 du 2 août 1989 relative au droit à la conversion tend à améliorer les résultats obtenus à ce jour notamment en allongeant la durée de la convention et de la formation.

Une comparaison internationale effectuée par l'O.C.D.E. permet par ailleurs de constater avec des critères d'évaluation différents que les dépenses passives représentaient en France en 1988 73 % des dépenses publiques en faveur du travail ; l'Espagne (75,2 %) y consacre un pourcentage analogue, le Japon (65,50 %), les Etats-Unis (62,10%) atteignent des pourcentages inférieurs et la République fédérale d'Allemagne (55,28 %) est au plus bas niveau.

Le rapport entre les dépenses actives et les dépenses passives 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 Grèce et au Portugal.

1. L'utilisation dynamique des ressources publiques en faveur de l'emploi de préférence à l'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 ; par ailleurs, le contrat de retour à l'emploi, l'exonération des charges liées à l'embauche d'un premier salarié et le contrat emploi-solidarité ont complété cette gamme.

a) les congés et les conventions de conversion

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

Pour 1990, la participation de l'Etat s'élèverait à 513 millions de francs pour 60.000 bénéficiaires prévus.

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 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.

Mis en place en avril 1987, ils ont concerné 17.718 personnes en 1988 et 5.612 au premier semestre 1989 ce qui reste inférieur de moitié aux prévisions. Le projet de loi sur le retour à

l'emploi remplace ces programmes par le contrat emploi-solidarité.

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.

De la mise en place du dispositif jusqu'à l'automne 1988, les effectifs ont été croissants ; puis, ils se sont stabilisés au premier semestre 1989 aux alentours de 9.000 entrées en stage par mois.

Le taux de reclassement trois à quatre mois après le stage oscille entre 55 % et 60 %.

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 devait concerner environ 100.000 personnes sur les 600.000 ayants droit potentiels.

L'exonération de charges sociales patronales liée à ce dispositif devait inciter à l'embauche d'un public particulier. En outre, l'entreprise n'a 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 a donc 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.

Mis en place en avril 1989, ce dispositif a concerné 3.000 personnes jusqu'à la fin juillet et il fait déjà l'objet d'une révision dans le projet de loi relatif au retour à l'emploi qui fusionne le contrat de retour à l'emploi avec le contrat de réinsertion en alternance et prévoit d'importantes exonérations de cotisations sociales liées à ce contrat.

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. Mais, depuis 1986, le nombre d'aides accordées diminue chaque année (71 600 en 1986, 55 500 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 étaient des hommes ;
- 12,6 % avaient moins de 25 ans, 82,4 % de 25 à 49 ans, 4,8 % 50 et plus ;
- plus de 40 % étaient 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 étaient des entreprises individuelles ;
- 31,5 % appartenaient 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.

Pour 1989, un crédit de **2 255 millions de francs** devrait permettre d'aider 70 000 créations d'entreprises. Un montant identique est prévu pour 1990. De même, comme en 1989, 100 millions de francs sont prévus pour le "chéquier-conseil" destiné aux demandeurs d'emploi créant une entreprise.

3. Le plan pour l'emploi du 14 septembre 1988 (loi du 13 janvier 1989)

Six orientations principales guidaient ce plan :

- . encourager les entreprises à s'engager dans une démarche participative de **gestion prévisionnelle des emplois** ;
- . stimuler la création d'emplois grâce à des mesures **d'allègement des charges fiscales et sociales** pesant sur les petites et moyennes entreprises ;
- . **prévenir le chômage de longue durée** ;
- . améliorer la qualité de l'aide à l'**insertion des jeunes en difficulté** ;
- . contribuer à la mise en place du **R.M.I.** ;
- . **donner davantage de responsabilités aux opérateurs locaux du service public de l'emploi.**

Un an plus tard, ces dispositions ont été traduites dans la réalité notamment par :

. **la loi du 2 août 1989** relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion qui favorise la gestion prévisionnelle de l'emploi ;

. **des mesures fiscales** stimulant la création ou la transmission d'entreprises, notamment la création d'entreprises par des chômeurs ;

. **des allègements de charges sociales** (déplafonnement des cotisations d'allocations familiales ; aménagement de la taxe sur les salaires ; exonération des cotisations sociales patronales pour l'embauche du premier salarié - 7 000 embauches par mois, 70 000 au total pour 1989 dont 10 000 à 40 000 recrutements en plus des recrutements spontanés, 40 % des embauchés étaient des demandeurs d'emplois) ;

. **création du Fonds régionalisé d'aides aux initiatives locales (F.R.I.L.E)** ; (250 millions de francs par an dont 110 millions parviennent du ministère du travail) ;

. **renovation des conventions de conversion** (25 000 adhérents en 1988 et 15 825 au cours du premier semestre 1989) ; l'objectif est fixé à 60 000 adhésions ;

. **création des stages de reclassement professionnel** ;

. **création des cercles de recherche active d'emploi** (63 sites permettant d'accueillir environ 10 000 demandeurs d'emploi) ;

. **développement du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes (P.A.I.O., missions locales)** ;

. **simplification des stages destinés aux jeunes de 16 à 25 ans** ;

. **limitation des cas de recours aux stages d'initiative à la vie professionnelle** (1,586 million de francs sont prévus pour ces stages dans la loi de finances pour 1990, 150 000 jeunes seraient concernés) ;

. **création du contrat de retour à l'emploi et des activités d'intérêt général** .

4. Le plan pour l'emploi du 13 septembre 1989

Ce plan est inspiré par quatre orientations principales : la gestion prévisionnelle de l'emploi, la création d'emplois, l'insertion et la formation des chômeurs et la diminution de la durée du travail.

. La gestion prévisionnelle de l'emploi : il s'agit de poursuivre l'action engagée par le plan emploi de 1988 et développée ci-dessus.

. La stimulation des créations d'emploi

Le taux de l'impôt sur les sociétés pour les bénéficiaires non distribués passerait de 39 % à 37 %. L'exonération de cet impôt est totale pour les entreprises créées entre le 1er janvier 1989 et le 31 décembre 1993.

L'exonération totale des cotisations sociales patronales pour l'embauche d'un premier salarié est reconduite en 1990.

De larges exonérations de cotisations sociales sont prévues par le projet de loi sur le retour à l'emploi. Elles concernent l'embauche de chômeurs de longue et de très longue durée, des allocataires du RMI et surtout des demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans.

Le déplaçonnement des cotisations des accidents du travail

. L'insertion et la formation des chômeurs

Création des actions d'insertion et de formation destinées aux chômeurs de longue durée remplaçant à la fois les stages modulaires, les stages FNE -chômeurs de longue durée et les stages de réinsertion en alternance.

Création du contrat emploi-solidarité ;

Aménagement du contrat de retour à l'emploi qui absorbe le mécanisme du contrat de réinsertion en alternance.

Développement des actions du FNE en faveur des femmes isolées.

Revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle portée à 2 000 francs par mois pour les stagiaires de 18 à 25 ans. Le coût de cette mesure serait de 320 millions de francs.

Moduler la durée du travail

Le recours aux heures supplémentaires serait limité : le taux de repos compensateur appliqué au-delà du contingent annuel de 130 heures serait porté de 50 % à 100 %.

Création d'un crédit d'impôt en faveur de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Le coût de ce dispositif représenterait 500 millions de francs sur 3 ans pour 25 000 salariés.

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.

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)...

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

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

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

	France	Canada	Belgique	Suède	R.F.A.	Royaume-Uni
Niveau 13	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 Europe (1)

Une comparaison de l'indemnisation du chômage en République fédérale d'Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne, en Italie et en France conduit les auteurs à la conclusion suivante : "les chômeurs français se trouvent, par rapport aux quatre autres pays dans une situation plutôt favorable. Seule l'Allemagne offre des prestations en moyenne plus avantageuses. Encore le système français est-il plus favorable pour les cadres... et pour les jeunes à la recherche d'un premier emploi".

Par ailleurs, cette étude relève que :

(1) D'après une étude effectuée en février 1989 pour l'UNEDIC par M. Bernard BRUNIES et Mme Denise ANNANDALE-MASSA à partir de l'examen de cas types de chômeurs.

- dans quatre pays sur cinq, l'indemnisation du chômage repose sur l'articulation d'un régime contributif et d'un régime financé par l'Etat ;

- les pays peuvent être rangés, en matière de niveau et de durée de prestation dans l'ordre décroissant suivant : République fédérale d'Allemagne, France, Grande-Bretagne, Espagne et Italie ;

- l'indemnisation au titre de l'assurance-chômage retient toutefois, de plus en plus, des critères relevant du principe de solidarité et des prestations destinées aux catégories de chômeurs les plus défavorisées sont mises en place ;

- l'indemnisation du chômage est complétée par des programmes spéciaux d'insertion qui lui sont de plus en plus liés et dont le financement est assuré par le budget de l'Etat sous forme d'avantages aux entreprises (exonération des charges sociales, primes...) et de prestations aux chômeurs. Dans tous les pays, l'association entre indemnisation et insertion a pris une forme plus contraignante pour les chômeurs ;

- des dispositions particulières sont prises pour les jeunes et pour les chômeurs de longue durée, seule la France ayant instauré une allocation d'insertion ; ces mesures connaissent un succès considérable ;

- en Italie et en Grande-Bretagne, le régime d'indemnisation est géré par l'Etat ; en Espagne, en République fédérale d'Allemagne et en France, les partenaires sociaux participent à la gestion du régime d'indemnisation ; il n'y a qu'en France où les partenaires sociaux définissent le contenu des prestations de manière conventionnelle et assurent la responsabilité totale de la gestion du régime.

3. 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 créée afin de faciliter l'entrée en formation des chômeurs indemnisés en allocation de base.

Pour l'année 1988, l'UNEDIC a été en excédent de 1.794 millions de francs, les dépenses ont atteint 65,7 milliards de francs et les recettes 67,5 milliards de francs.

Pour 1989, les prévisions faites par l'UNEDIC sur la base des chiffres connus relatifs au premier semestre conduiraient à un solde excédentaire de 4.872 millions de francs.

Quant à l'année 1990, les projections réalisées par l'UNEDIC indiquent un solde excédentaire de 2.864 millions de francs. Ces projections reposent sur les hypothèses suivantes :

- création de 110.000 emplois salariés et progression de 4,5 % des salaires nominaux ; généralisation de la contribution supplémentaire sur toutes les ruptures de contrat de travail au-delà de 55 ans ; 120.000 entrées en AFR ; 35.000 entrées en allocation de conversion ; 90 millions de francs mensuels de remboursement du capital de l'emprunt.

**COMPTES DU REGIME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE
POUR 1988, 1989 ET 1990
(en millions de francs)**

I - DEPENSES	1988	1989	1990
Allocations d'assurance (allocations de base et de fin de droits)	60.670	62.374	66.363
A.F.R.		2.138	2.340
Conventions de conversion	653	886	1.002
Aide à la réinsertion	98	37	36
Contribution aux AS- F.N.E.	491	355	2.100
Participation P.I.L.- A.F.D.			36
Gestion administrative et immobilisations	2.316	2.423	2.669
Validation des retraites	744	1.031	1.265
Fonds sociaux et divers	47	- 118	- 42
Charges financières	700	467	161
TOTAL	65.719	69.612	75.930
Solde excédentaire	1.794	4.872	2.864

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

II - RECETTES	1988	1989	1990
Contributions	64.994	71.252	74.998
Préavis employeur (conventions de conversion)	329	342	360
Part Etat A.F.R.		1.727	1.884
"Amendement Delalande"	911	398	744
Autres produits	1.279	765	808
TOTAL	67.513	74.484	78.794
Solde déficitaire			

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

Pour ce qui est des comptes de la structure financière, la subvention de l'Etat passerait de 12,6 milliards de francs en 1989 à 3,2 milliards de francs en 1990 !

L'Association pour la structure financière (A.S.F.) a été mise en place en 1983 afin de compenser le surcoût de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans pour les régimes de retraite complémentaire qui ne souhaitent pas alourdir leurs charges pour financer cette réforme.

A cette époque, l'Etat et l'UNEDIC versaient des préretraites à environ 400.000 personnes. Le Gouvernement proposa d'utiliser un montant identique à celui des sommes consacrées à l'indemnisation des préretraités -leur régime de préretraite était plus avantageux que celui de la retraite- au fur et à mesure de leur arrivée à l'âge de leur retraite, pour compenser le surcoût de la retraite à 60 ans pour les régimes complémentaires. La structure financière créée alors devait être financée durant 7 ans pour les deux tiers par l'UNEDIC et pour un tiers par l'Etat.

L'accord expire le 31 mars 1990 et à l'heure actuelle le Gouvernement refuse de s'engager au-delà alors même que des dépenses resteront à couvrir : d'une part, le reliquat des prestations de préretraites encore à verser durant quelques années (les préretraités de la sidérurgie ont encore accès à la garantie de ressources), d'autre part, le surcoût que représente pour les caisses l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

Votre commission des Affaires sociales s'inquiète du refus de l'Etat de négocier avec l'UNEDIC et de la non inscription de toute provision pour financer la structure financière au-delà de mars 1990. Au-delà de l'aspect financier immédiat, le problème plus général de financement des régimes de retraite se pose à nouveau.

**COMPTES DE LA STRUCTURE FINANCIERE
POUR 1988, 1989 et 1990
(en millions de francs)**

I - DEPENSES	1988	1989 (prévision)	1990 (prévision)
Garanties de ressources (y compris allocations décès)	18 019	14 968	10 947
Gestion	648	577	500
Disponible pour retraites complémentaires	20 033	24 083	21 980
TOTAL.	38 700	39 628	33 427

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

II - RECETTES	1988	1989 (prévision)	1990 (prévision)
Contributions	26 276	26 987	30 179
Subvention Etat	12 424	12 641	3 248 •
TOTAL.	38 700	39 628	33 477

(*) Subvention jusqu'au 31 mars 1990

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

Quant aux dépenses du Fonds de solidarité et des dépenses de l'Etat au titre des préretraites, elles ont atteint 11,5 milliards de francs en 1988 comme l'indique le tableau ci-dessous, soit 3,327 milliards de francs pour les allocations d'insertion et 7,627 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 1988, 1989 et 1990
(en millions de francs)**

I - DEPENSES	1988	1989 (prévision)	1990 (prévision)
Allocations d'insertion	3.327	3.225	3.538
Allocations de solidarité	7.627	8.187	8.920
Frais de gestion	548	571	623
TOTAL.	11.502	11.983	13.081

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

II - RECETTES	1988	1989 (prévision)	1990 (prévision)
Contributions de solidarité	3.650	3.700	4.005
Subvention Etat	7.852	8.283	9.076
TOTAL.	11.502	11.983	13.081

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, un relatif optimisme est à nouveau possible à propos du régime paritaire d'assurance chômage, tout en restant très attentif 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 principalement modifiées au cours de l'année 1989 par la loi relative au licenciement économique et au droit à la conversion et seront marquées, à la fin de l'année, par le projet de loi relatif au travail temporaire.

I. L'EVOLUTION DE LA LEGISLATION DU TRAVAIL

A. LA LOI RELATIVE A LA PREVENTION DU LICENCIEMENT ECONOMIQUE

La loi du 2 août 1989 relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion améliore les procédures de consultation des représentants du personnel à l'occasion des projets de licenciement économique, crée un droit à la conversion, renforce les garanties individuelles des salariés et introduit également une série de dispositions relatives à la modernisation négociée.

. La gestion préventive de l'emploi

La loi favorise ainsi une gestion préventive de l'emploi dans l'entreprise en organisant une consultation annuelle du comité d'entreprise. Celui-ci est informé et consulté sur l'évolution de l'emploi et des qualifications au cours de l'année passée. L'employeur devra consulter le comité sur ses prévisions et objectifs en terme d'emplois et sur les mesures de prévention et de formation qu'il entend prendre pour faciliter l'adaptation des salariés à l'évolution économique ou technologique. Il fournira un rapport écrit au comité afin de lui permettre, notamment, de mesurer la réalisation des objectifs annoncés l'année précédente.

En outre, les actions de formation, liées à une démarche préventive d'adaptation des salariés aux nouvelles technologies, organisées par la voie contractuelle au niveau de la branche et de l'entreprise font l'objet de mesures nouvelles d'incitation financière.

Cette aide accordée par le Fonds national de l'emploi est égale à 3 000 F par mois de formation, (ce montant étant porté à 4 000 F dans le cas de salariés âgés de plus de 45 ans), est accordée après agrément par l'administration des accords d'entreprise prévoyant ces formations.

Elle doit aussi bénéficier aux salariés les moins qualifiés ou les plus âgés, qui sont le plus souvent directement touchés par l'évolution des nouvelles technologies.

Les crédits budgétaires correspondant à cette aide à la formation dans le cadre des accords sur l'emploi sont de 140 millions de francs dans la loi de finances pour 1990.

. Le licenciement

Diverses mesures visent au "renforcement de la concertation" lors d'un licenciement. En particulier sont allongés les délais séparant les deux réunions du comité d'entreprise ; sont fixés les délais et la procédure lorsque le comité d'entreprise décide de recourir à un expert comptable ; en l'absence de comité d'entreprise, les délégués du personnel tiennent deux réunions.

En outre, le licenciement économique est défini.

Les critères retenus pour fixer l'ordre des licenciements devront prendre en compte "la situation des salariés qui présentent des caractéristiques sociales rendant leur réinsertion professionnelle particulièrement difficile, notamment des personnes handicapées et des salariés âgés".

Une priorité de réembauchage dans l'entreprise est créée pour les salariés licenciés pour motif économique ou ayant adhéré à une convention de conversion.

L'entretien préalable est étendu aux licenciements d'au moins dix salariés sur une même période de trente jours en l'absence d'institutions représentatives du personnel.

Enfin que les licenciements soient ou non économiques, les motifs du licenciement devront, dans tous les cas, être énoncés dans la lettre de licenciement.

En l'absence d'institutions représentatives du personnel dans l'entreprise, le salarié pourra se faire assister, lors de l'entretien préalable, par une personne de son choix, extérieure à l'entreprise et inscrite sur une liste dressée par le préfet après avis des organisations syndicales.

En dernier lieu, les syndicats représentatifs obtiennent le droit d'ester en justice sans mandat au lieu et place du salarié, sauf opposition de ce dernier.

Par ailleurs, est généralisée l'obligation de versement par l'employeur d'une contribution au régime d'assurance chômage lors du licenciement d'un salarié de 55 ans ou plus sauf dans des situations limitativement énumérées (salarié n'ayant pas deux ans d'ancienneté, licenciement pour faute grave ou lourde, fin de chantier, force majeure, certains cas de fermeture définitive de l'entreprise).

Quant au droit à la conversion des salariés, l'obligation d'un plan social est généralisée à toutes les entreprises d'au moins cinquante salariés pour les licenciements de dix salariés et plus. Quelles que soient la taille de l'entreprise et l'importance du licenciement, l'employeur devra proposer aux

salariés concernés des conventions de conversion ; le non-respect de cette obligation est sanctionné. Le délai de réflexion du salarié pour adhérer à la convention de conversion passe à vingt-et-un jours.

Par ailleurs, dans le cadre de cette loi, les partenaires sociaux et l'Etat ont signé le 19 mai 1989, un protocole visant à renforcer le droit à la conversion et améliorer le dispositif. Ce protocole introduit quatre dispositions principales :

. la durée de la conversion est portée de cinq mois à six mois

. les actions de formation sont renforcées ; elles pourront être menées dans l'entreprise d'embauche pour faciliter l'adaptation au poste de travail

. le délai de réflexion dont dispose le salarié pour adhérer à une convention de conversion est augmenté (il passe dans tous les cas de quinze jours à vingt-et-un jours)

. les moyens des équipes techniques de reclassement sont accrus en fonction du nombre d'adhésions.

Dans le budget 1989, 700 millions avaient été prévus au titre des frais de fonctionnement intégrant le coût de ces améliorations pour un objectif prévu de 60 000 adhésions.

La loi crée enfin une nouvelle convention du FNE, permettant la mise en oeuvre d'audits économiques préventifs dans les PME. Les crédits prévus à ce titre s'élèvent à 50 millions de francs.

Votre rapporteur qui a également établi le rapport sur cette loi s'est réjoui de la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1989. En effet, deux dispositions avaient été vivement critiquées par le Sénat : le droit d'ester en justice des organisations syndicales lors d'un licenciement économique sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé et la présence d'une personne extérieure à l'entreprise lors de l'embauche préalable du licenciement.

Quant au droit d'ester en justice des organisations syndicales, le Conseil constitutionnel a décidé que : "Considérant que les modalités de mise en oeuvre des prérogatives reconnues aux organisations syndicales doivent respecter la liberté personnelle du salarié qui, comme la liberté syndicale, a valeur constitutionnelle ; "Considérant ainsi que, s'il est loisible au législateur de permettre à des organisations syndicales représentatives d'introduire une action en justice à l'effet non seulement d'intervenir spontanément dans la défense d'un salarié mais aussi de promouvoir à travers un cas individuel, une action collective, c'est à la condition que l'intéressé ait été mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause et qu'il puisse conserver la liberté de conduire personnellement la défense de ses intérêts et de mettre un terme à cette action ; Considérant que l'article 29 de la loi permet à toute organisation syndicale représentative d'introduire, dans l'hypothèse qu'il vise, "toutes actions" en justice en faveur d'un salarié "sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé" ; que si le salarié doit être averti par lettre recommandée avec accusé de réception afin de pouvoir s'opposer, le cas échéant, à l'initiative de l'organisation syndicale, il est réputé avoir donné son approbation faute de réponse de sa part dans un délai de quinze jours ; Considérant que de telles dispositions pour respecter la liberté du salarié vis-à-vis des organisations syndicales, impliquent que soient contenues dans la lettre adressée à l'intéressé toutes précisions utiles sur la nature et l'objet de l'action exercée, sur la portée de son acceptation et sur le droit à lui reconnu de mettre un terme à tout moment à cette action ; que l'acceptation tacite du salarié ne peut être considérée comme acquise qu'autant que le syndicat justifie, lors de l'introduction de l'action, que le salarié a eu personnellement connaissance de la lettre comportant les mentions sus-indiquées ; que c'est seulement sous ces réserves que l'article 29 de la loi n'est pas contraire à la liberté personnelle du salarié".

Il est essentiel que le salarié prenne personnellement connaissance de la nature et de la portée de l'intervention des organisations syndicales. Reste à déterminer comment garantir de manière satisfaisante ce droit en pratique. De plus même si l'action en justice a été introduite par une organisation syndicale, il est bon de rappeler que le salarié concerné est toujours libre de mettre un terme à ladite action.

Sur la présence d'une personne extérieure à l'entreprise lors de l'entretien préalable au licenciement, le Conseil constitutionnel a précisé que cette personne "n'est investie

d'aucun pouvoir particulier à l'encontre de l'employeur ; qu'elle n'a d'autre mission que d'assister le salarié et de l'informer sur l'étendue de ses droits".

Cette précision évitera sans doute bien des difficultés dans l'application de la procédure en question.

B. LE PROJET DE LOI RELATIF AU TRAVAIL TEMPORAIRE

L'article 34 de la loi relative au licenciement économique faisait l'obligation au Gouvernement de présenter un rapport sur le travail temporaire avant le 15 octobre 1989.

Les principales dispositions de ce rapport ont déjà été présentées dans la première partie du présent avis.

Il suffit de rappeler ici que le Gouvernement examinera un projet de loi sur ce thème le 6 décembre prochain.

Pour le ministre du travail, il s'agit de "limiter l'usage du travail précaire à ce qui répond vraiment à un impératif économique, à aggraver les sanctions contre les abus et à renforcer la protection des salariés; sans pour autant priver les entreprises de leur marge de souplesse qui leur sont indispensables pour faire face aux aléas de la vie économique".

Votre rapporteur souhaite que dans la modification de la législation ne soient pas confondus les contrats de travail à durée déterminée et les contrats d'intérim faute de quoi les conclusions tirées de l'examen de la réalité risqueraient d'être faussées.

De plus, des entreprises ou des secteurs professionnels spécifiques sont amenés à toujours travailler avec plus ou moins de salariés intermittents ; leur cas doit être pris dès l'abord en considération.

Enfin la comparaison avec les pays étrangers similaires paraît indispensable.

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 1988, rythme supérieur 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, deux textes importants ont été signés sur la mutation technologique et sur la durée et l'aménagement du temps de travail.

Au niveau des branches, le nombre d'avenants progresse de 15 % par rapport à 1987. 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 recule avec 5.085 accords signés, contre 6.484 en 1987.

B. LE CONTENU DE LA NÉGOCIATION

En 1988, 23 textes de base et 885 avenants (+ 12 %) ont ainsi été passés dans 28 branches professionnelles, les thèmes de la négociation ayant porté prioritairement sur les salaires (78 % du total des avenants).

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. 2.391.494 salariés ont été concernés.

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.

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
Réduction 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

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.

Pour ce qui est des salaires, les hausses consenties ont été en moyenne supérieures à celles de 1987. Les primes et les gratifications se sont multipliées.

Quant à l'aménagement du temps de travail, il a été le second thème dans les négociations. Les thèmes les plus fréquemment abordés correspondent aux abus constatés : introduction de l'aménagement du temps de travail sans concertation, travail de nuit des femmes sans respect de la procédure légale, recours excessif aux heures supplémentaires.

D'autres domaines de la négociation collective se développent :

- . la formation professionnelle ;**
- . l'emploi (conventions de conversion et insertion des jeunes) ;**
- . les mutations technologiques qui ne s'accompagnent pas toujours de droits réels pour les salariés en matière d'amélioration des conditions de travail, de qualification ou de perspectives de promotion.**

Enfin, des blocages apparaissent dans la négociation relative à la refonte des qualifications.

Très peu d'activité contractuelle se manifeste dans le domaine de l'égalité professionnelle.

C'est pourquoi dans ce contexte le Gouvernement souhaite à la fois favoriser la modernisation négociée des entreprises,

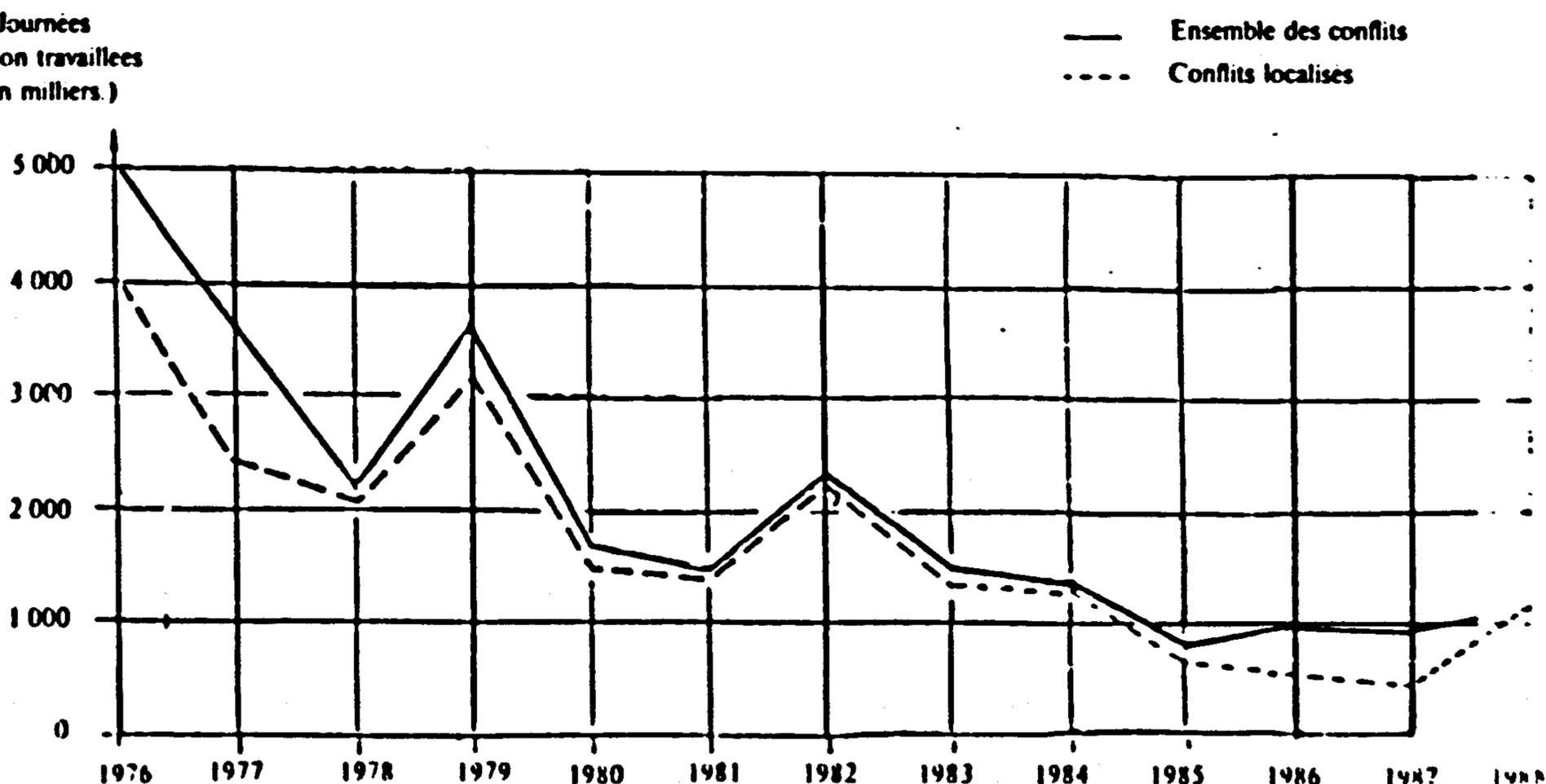
veiller aux conditions dans lesquelles s'opère la reprise économique et encourager les négociations relatives à l'égalité professionnelle.

C. LES CONFLITS DU TRAVAIL

En 1988, les conflits du travail ont représenté un peu plus de 1,2 million de journées individuelles non travaillées, soit une hausse du niveau de la conflictualité. Ce chiffre est supérieur à celui de 1987 (969 100) comme à celui des années précédentes jusqu'en 1984, 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 1988

(Journées
non travaillées
en milliers.)



En revanche, très significatif est le fait que le nombre de journées individuelles non travaillées dues aux conflits localisés a nettement augmenté, passant de 567.700 en 1986, à 511.600 en 1987 et à 1,1 million en 1988, 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 74 400 journées individuelles non travaillées dues aux

conflits localisés survenus au cours du premier semestre 1989, le niveau de la conflictualité localisé connaît une baisse, la moyenne mensuelle étant de 88 400 journées individuelles non travaillées pour la même période en 1988.

JOURNEES INDIVIDUELLES NON TRAVAILLEES DUES AUX CONFLITS COLLECTIFS LOCALISES

1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Janvier à juin 89
202	173	264	126	120	187	110	109	60,5	47,3	42,7	91,2	74,4

(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 encore augmenté en 1988, passant de 41 à 57 % et même 67 % au premier semestre de 1989 ; la part des conflits liés à la défense de l'emploi représente 23 %. Quant aux conflits de droit et aux conflits portant sur les conditions de travail, leur part régresse avec 15 % et 5 %.

Avec 42 % des conflits dont l'origine revient à la CGT, ce syndicat reste, comme en 1987, le principal acteur des conflits. La part des conflits dont l'origine n'est pas syndicale est stable (20 %).

Le système d'arbitrage des conflits du travail en France a connu une progression puisque douze 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 ni en 1987, ni en 1988, alors qu'on en relevait 3 en 1985 et 8 en 1984 ; en revanche, trois médiations ont été conduites lors du premier semestre 1989 ; par ailleurs, aucune procédure d'arbitrage n'a été utilisée depuis 1983.

Une comparaison avec les pays étrangers permet de constater qu'au cours des dix dernières années (1978-1987) la France a enregistré un nombre de jours de travail perdus généralement inférieur à ceux de l'Italie, de la Grande-Bretagne, de l'Espagne mais nettement supérieur à celui de la République Fédérale d'Allemagne et même à celui du Japon.

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. Ce'a 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 1990 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 régions à la formation professionnelle;

- la participation des entreprises à la formation professionnelle.

Tableau de l'enveloppe de la formation professionnelle

(En millions F)

Nature des actions	L.F.I. 1989	Propositions pour 1990
I. FORMATION PROFESSIONNELLE		
A. Actions en faveur des jeunes		
<i>Travail, emploi et formation professionnelle :</i>		
Mise en œuvre du crédit formation	-	435,00
Programmes en faveur des jeunes de 16 à 25 ans	1.698,94	4.487,61
Dispositif d'accompagnement	200,40	237,40
<i>Économie, finances et budget. – Exonération des charges sociales</i>	772,00	772,00
Sous-total A	2.671,34	5.932,01
B. Actions en faveur des adultes		
<i>Agriculture :</i>		
Stages pour jeunes agriculteurs et femmes d'agriculteurs	24,46	36,86
Promotion collective	24,31	26,11
<i>Artisanat – Actions spécifiques</i>	13,79	13,79
<i>Éducation nationale :</i>		
Centre national d'enseignement à distance (C.N.E.D.)	40,40	43,29
Centre national de documentation pédagogique (C.N.D.P.)	90,01	96,79
Agence pour le développement de l'éducation permanente (A.D.E.P.)	3,31	3,31
Actions spécifiques (enseignement scolaire)	22,78	21,13
Conseillers en formation continue et formateurs pour P.E.G.C.	251,47	277,64
Conservatoire national des arts et métiers (C.N.A.M.)	213,80	255,00
Actions spécifiques (enseignement supérieur)	44,55	53,08
Formation continue des personnels	396,14	460,14
<i>Justice. – Formation professionnelle des avocats</i>	12,60	12,60
<i>Industrie – Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises (F.N.E.G.E.)</i>	6,00	-
<i>Tourisme. – Actions spécifiques de formation</i>	4,50	4,50
<i>Travail, emploi et formation professionnelle :</i>		
Programme national de formation professionnelle et participation au C.I.F.	2.407,58	3.379,66
Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) et autres organismes de formation	4.930,64	5.225,09
Stages en faveur des chômeurs	7.803,37	7.056,74
Formations associées à la prévention des licenciements économiques	-	140,00
Versement à l'U.N.E.D.I.C. pour la rémunération des stagiaires	-	795,00
Sous-total B	16.289,71	17.970,73
C. Dotations non réparties		
<i>Travail, emploi et formation professionnelle :</i>		
Provision	3.685,00	-
Administration de la formation professionnelle	107,76	114,70
Fonctionnement des services payeurs et interventions	143,07	142,54
Sous-total C	3.935,83	257,24
TOTAL I (formation professionnelle continue)	22.896,88	24.089,98
II. APPRENTISSAGE		
A. Centres nationaux de formation d'apprentis		
<i>Agriculture</i>	2,77	2,77
<i>Éducation nationale</i>	4,03	4,03
B. Inspection de l'apprentissage		
<i>Agriculture</i>	2,73	2,78
<i>Éducation nationale</i>	47,88	51,69
C. Rénovation et renforcement de l'apprentissage		
<i>Travail, emploi et formation professionnelle (avec les régions)</i>	270,00	425,10
<i>Commerce et artisanat (avec les chambres de métiers)</i>	31,17	33,17
D. Exonération des charges sociales		
<i>Économie, finances et budget</i>	1.671,27	1.671,27
TOTAL II (Apprentissage)	2.029,85	2.190,81

Tableau de l'enveloppe de la formation professionnelle (suite)

(En millions F)

Nature des actions	L.F.I. 1989	Propositions pour 1990
III. DOTATION DE DÉCENTRALISATION RELATIVE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET À L'APPRENTISSAGE		
A. Application de la loi de décentralisation.....	2.362,09	2.421,18
B. Application de la loi portant rénovation de l'apprentissage.....	39,34	40,30
TOTAL III (dotation de décentralisation).....	2.401,43	2.461,48
TOTAL GÉNÉRAL (I + II + III).....	27.328,15	28.742,27
ACTIONS ASSOCIÉES À LA FORMATION PROFESSIONNELLE Insertion par l'activité		
<i>Travail, emploi et formation professionnelle :</i>		
Stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.).....	2.837,28	1.586,03
Travaux d'utilité collective (T.U.C.).....	3.378,24	1.000,00
Contrats emploi solidarité.....	-	2.523,32
Entreprises d'insertion.....	-	46,00
CRA/Contrats de retour à l'emploi.....	850,00	945,00
<i>Économie, finances et budget - Exonération des charges sociales.....</i>	770,81	1.516,73
TOTAL INSERTION.....	7.836,33	7.617,08

CRÉDITS DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
par nature économique de la dépense

Il est présenté ci-après, une répartition des crédits de formation professionnelle, par nature économique de la dépense et par chapitres et articles budgétaires pour les seuls budgets du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (hors crédits d'insertion par l'activité).

(En F)

Nature des actions	L.F.I. 1989	Propositions pour 1990
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 (art. 10)	1.154.700.000	2.911.100.000
Programme national de formation professionnelle (art. 20)	1.103.425.085	1.592.615.085
Participation de l'État à des actions de rénovation de l'apprentissage, mises en œuvre par les régions (art. 40)	220.000.000	193.600.000
Stages de réinsertion en alternance [S.R.A.] (art. 50)	481.200.000	-
Sous-total A	2.959.325.085	4.697.315.085
b. Fonds national de l'emploi (F.N.E.) (chap. 44-74) :		
Programmes en faveur des chômeurs de longue durée : dotation globale (art. 10 et 40)	2.328.707.142	2.955.237.142
Programmes locaux d'insertion en faveur des femmes isolées [P.L.I.F.] (art. 55)	116.500.000	-
Formations associées à la prévention des licenciements économiques (art. 65)	-	140.000.000
Sous-total B	2.445.207.142	3.095.237.142
c. Formation professionnelle des adultes (chap. 43-71) :		
Association nationale pour la formation professionnelle des adultes [A.F.P.A.] (art. 10)	3.114.423.250	3.334.043.250
Autres organismes de formation (art. 30)	86.154.497	92.721.430
Expérimentation et promotion sociale (art. 20 et 40)	10.485.320	11.485.320
Sous-total C	3.211.063.067	3.438.250.000
TOTAL I	8.615.595.294	11.230.802.227
II. RÉMUNÉRATION DES STAGIAIRES DE FORMATION PROFESSIONNELLE (chap. 43-04)		
Actions de formation en faveur des jeunes (art. 10)	744.640.000	2.248.910.000
Programme national de formation professionnelle (art. 20)	1.108.153.760	1.178.843.760
Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.)	1.411.817.000	1.544.627.000
Fonds national de l'emploi [F.N.E.] (art. 50)	3.545.439.000	4.101.499.000
Participation de l'État au financement du C.I.F. (art. 60)	160.000.000	500.000.000
Stages de réinsertion en alternance [S.R.A.] (art. 90)	1.331.520.000	-
Frais de gestion de la rémunération des stagiaires [C.N.A.S.E.A.] (art. 82)	81.730.000	81.730.000
Versement à l'U.N.E.D.I.C. au titre du remboursement de la rémunération des stagiaires (art. 83)	-	795.000.000
Fonctionnement des services payeurs (chap. 31-96, art. 12 et 22 ; chap. 33-90, art. 12 ; chap. 34-95, art. 30)	30.133.691	30.603.691
TOTAL II	8.413.433.451	10.481.213.451
III. ÉQUIPEMENT		
a. Fonds de la formation professionnelle (chap. 66-00) :		
- autorisations de programme (A.P.)	(86.500.000)	(159.700.000)
- crédits de paiement (C.P.)	87.500.000	159.700.000
b. Formation professionnelle des adultes (chap. 66-71) :		
- autorisations de programme (A.P.)	(240.884.000)	(265.100.000)
- crédits de paiement (C.P.)	307.753.000	242.211.000
TOTAL III	395.259.000	401.911.000

(en F)

Nature des actions	LFI 1989	Propositions pour 1990
IV. DOTATIONS NON RÉPARTIES		
Dotation de décentralisation et relèvement des barèmes d'apprentissage (chap. 43-06)	2 401 437 013	2 641 472 938
Provision (chap. 44-77)	3 685 000 000	-
Interventions (chap. 37-63, art. 20)	31 203 990	30 203 990
Administration de la formation professionnelle (art. 90 des chap. 31-33-34 des services communs et chap. 37-63, art. 11, 12 et 13)	107 759 406	114 696 395
TOTAL IV	6 225 400 409	2 786 373 323
TOTAL GÉNÉRAL (I + II + III + IV)	23 649 688 154	24 900 300 001

Sources : Budgets des services communs et du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

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 fédérale.

Pour 1990, priorité est donnée à la formation des chômeurs de longue et de très longue durée et à la poursuite de la mise en place du crédit-formation.

Pour mettre en oeuvre cette politique, 31 milliards de francs sont prévus pour 1990, soit une augmentation de 0,9 % contre 27 % l'an dernier.

Cette faible hausse s'explique par l'existence d'un important volume de crédits reportés.

Désormais, la présentation budgétaire distingue les actions de formation des actions d'insertion. Les crédits de formation progressent de 5 % (24,9 milliards de francs contre 23,6 milliards de francs en 1989), tandis que les crédits d'insertion diminuent de 14 % (6,10 milliards de francs contre 7,06 en 1989).

Les crédits consacrés aux actions pour les adultes progressent de 15 % pour atteindre 18,3 milliards de francs.

Les crédits destinés aux jeunes s'élèvent à 9,8 milliards de francs, soit une augmentation de 18 %.

La dotation de décentralisation atteint 2,4 milliards de francs (+ 2,5 %).

Le taux du crédit impôt-formation, porté de 25 % à 35 % l'an dernier a concerné 36.000 entreprises et représenté une perte fiscale de 500 millions de francs.

A. L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

L'enveloppe globale de formation et d'insertion destinée aux jeunes s'élève à 9,8 milliards de francs pour 1990 (5,3 milliards de francs pour les actions de formation et 4,5 milliards de francs pour les actions d'insertion).

L'examen des crédits de l'emploi permet 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.

Le passage du 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 entrepris dès l'an dernier de simplifier le dispositif des stages, notamment de ceux destinés aux jeunes. Cette année, outre la poursuite de cet effort, la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle âgés de 18 à 25 ans est portée à 2.000 Francs par mois.

Les stages jeunes mis en place en 1989 pour succéder aux stages 16-25 ans créés en 1987, ont permis à 50.000 jeunes sans qualification d'entreprendre une formation leur permettant d'accéder au niveau V (CAP-BEP). Grâce à une formule unique et modulaire, ils devaient permettre d'accomplir un parcours qualifiant. La poursuite de ce programme, concernant à nouveau 50.000 jeunes, se fera sous forme d'actions de crédit-formation.

Quant au crédit-formation proprement dit, il tend à permettre au jeune en difficulté d'atteindre le niveau V. Il nécessite un bilan des aptitudes du jeune, la construction d'un parcours de formation, un suivi personnalisé (grâce à un tuteur pour 50 jeunes suivis et à 400 coordonnateurs de zone de formation), des procédures de reconnaissance et de valorisation des acquis.

Le coût du crédit-formation en 1990 atteindra 4,7 milliards de francs (2,1 milliards de francs pour les rémunérations et 2,6 milliards de francs pour les frais de fonctionnement).

Par ailleurs, les formules des contrats d'adaptation et des contrats de qualification attirent encore des effectifs croissants. Pour le premier semestre de 1989, les contrats d'adaptation ont concerné 59.635 jeunes contre 48.418 pour le premier semestre de 1988 et les contrats d'adaptation ont attiré 41.830 jeunes contre 25.018 pour les mêmes périodes.

La loi du 13 janvier 1989 ayant redéfini les stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.) afin de limiter les cas de recours abusif à cette formule, 150.000 places de stages sont prévues pour 1990 au lieu de 250.000 en 1989 pour un coût de 1,58 milliard de francs (-44 % par rapport à 1989).

Enfin, le projet de loi favorisant le retour à l'emploi crée le contrat emploi-solidarité qui remplace à la fois les travaux d'utilité collective (T.U.C.), les programmes d'insertion locale (P.I.L.) et les activités d'intérêt général (A.I.G.).

En 1989, malgré la diminution de places offertes en T.U.C., 40 % des places n'ont pas été pourvues et la moyenne mensuelle des entrées a atteint 200.000 contre 250.000 en 1988 ; quant aux P.I.L., ils ont concerné moins de 18.000 personnes en 1988.

Il est à noter que les signataires d'un contrat emploi-solidarité sont titulaires d'un contrat de travail de droit privé et non pas stagiaires de la formation professionnelle. Leur rémunération est égale à la moitié du salaire minimum de croissance pour un travail à mi-temps.

Ce contrat s'adresse aux jeunes mais n'est pas limité à eux. Coût : 2,5 milliards de francs prévus pour 1990 sans compter les exonérations de charges sociales.

Enfin, les crédits de lutte contre l'illettrisme seraient augmentés et son dépistage poursuivi 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.

B. LES INTERVENTIONS DESTINEES AUX ADULTES

L'enveloppe globale de formation et d'insertion destinée aux adultes s'élève à 18,3 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1990, dont 16,6 milliards pour la formation et 1,7 milliard pour l'insertion.

1. La formation des salariés

L'extension aux salariés âgés de plus de 25 ans du crédit-formation est envisagée pour ceux d'entre eux qui n'ont pas atteint le niveau V. Un congé individuel de formation leur serait accordé. C'est pourquoi les moyens consacrés aux C.F.F. augmentent de 213 % en passant de 160 à 500 millions de francs en 1990.

2. La réinsertion des demandeurs d'emploi chômeurs de longue durée

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, 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 près de 800 000 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). Sans compter les programmes d'insertion locale (PIL), les programmes locaux d'insertion des femmes isolées (PLIF) et les compléments locaux de ressources (CLR).

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.

Le plan pour l'emploi du 14 septembre 1988 a créé le contrat de retour à l'emploi (CRE) et le stage de reclassement professionnel (SRP).

L'effort en faveur des chômeurs de longue durée conduit de 1983 à 1988 est illustré par le tableau ci-dessous :

**Evolution du nombre de bénéficiaires des mesures en faveur des chômeurs de longue durée
(de 1983 à 1989)**

	1983 (1)	1984 (1)	1985 (1)	1986 (1)	1987	1988	1989 (P)
. SMAN (2)	7 200	11 200	17 585	16 200	17 223	22 933	26 000
. SRP (3)	-	-	-	-	-	-	34 000
. Stages modulaires	-	-	46 300	52 088	89 244	119 113	80 000
. FNE-CLD	11 600	27 300	35 000	35 485	42 205	59 886	127 000
. FNE-femmes isolées	-	-	-	1 868	1 893	3 789	7 000
. SRA	-	-	-	-	4 461	53 048	47 840
. PII.	-	-	-	-	4 220	17 827	20 000
. PLIF	-	-	-	1 000	2 883	3 278	2 000
. CPA	-	-	-	-	6 752	38 520	37 000
. CRE	-	-	-	-	-	-	30 000
. Exo. à 50 %	-	-	-	-	4 837	20 029	-
TOTAL.	18 800	38 500	98 885	106 141	173 718	338 718	410 840

Source : Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

(p) prévision

1983-1986 : France Métropolitaine

1987 et au-delà : France entière

(1) avant cette date, les données statistiques sur les DOM ne sont pas complètes

(2) Stages de mise à niveau

(3) Stages de reclassement professionnel

L'impact de ces mesures sur le niveau du chômage de longue durée se fait sentir à partir de la fin de 1987. La progression du chômage de longue durée ralentit puis s'arrête. Mais après une légère diminution en 1988 et 1989, le nombre des chômeurs de longue durée se remet à croître (+ 1,7 % entre mai 1988 et mai 1989) et l'ancienneté moyenne au chômage à s'allonger (385 jours en mai 1985, soit 15 jours de plus qu'un auparavant).

Pour 1990, l'effort en faveur des chômeurs de longue durée devra donc être maintenu. 500 000 actions, stages ou contrats sont prévus pour un coût de 11 milliards de francs qui comprend la rémunération des stagiaires et les exonérations de charges sociales.

De plus, un dispositif unique, modulaire et individualisé, regroupe les stages modulaires du FNE, les stages FNE-CLD et les stages de réinsertion en alternance. 230.000 stages

sont prévus pour 1990. Le forfait de leur suivi passerait de 20 Francs à 24 francs de l'heure pour 40 % de ces stages.

Le projet de loi voté par le Sénat le 17 novembre dernier favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle comprend les chômeurs de longue durée parmi les bénéficiaires prioritaires des mesures qu'il comporte (contrat de retour à l'emploi et contrat emploi-solidarité).

Le tableau ci-dessous résume les divers postes budgétaires relatifs aux chômeurs de longue durée.

**Les programmes en faveur des chômeurs de longue durée
dans le projet de loi de finances pour 1990**

(en millions de francs)

	Effectifs (prévision)	Coût total Budget 1990	Dont Rémunération	Dont Fonctionnement
. Actions d'insertion et de formation (AIF)	237 000	5 164,8 (1)	2 934,7	2 230,1
. FNE Femmes isolées	11 000	379,1	228,5	150,6
. CRE	100 000	945,0 (2)	-	945,0
. SMAN	27 000	350,4	204,6	145,8
. SRP	40 000	401,5	281,5	120,0
TOTAL C.I.D	415 000	7 240,8	3 649,3	3 591,5
Contrats emploi solidarité	300 000 (3)	2 523,3 (4)		2 523,3 (5)

(1) A qui s'ajoute 105,63 MF à financer sur reports.

(2) A qui s'ajoutent 105 MF à financer sur reports et environ 1 milliard au titre de l'exonération de charges sociales pour 1990 (budget des charges communes).

(3) Dont 80 000 contrats adultes.

(4) A qui s'ajoutent : 1 000 MF au titre du financement des TUC (fin du programme), 65 MF au titre du financement des PII, et 1 608,5 MF à financer sur reports ou transferts RMI.

(5) Consistant pour l'essentiel en remboursement à l'organisme employeur de tout ou partie de la rémunération du salarié.

Enfin, le mécanisme de l'allocation de formation reclassement (A.F.R.) permet, depuis les conventions des 30 décembre 1987 et 26 février 1988 signées entre l'UNEDIC et les partenaires sociaux, de verser à un demandeur d'emploi l'allocation de formation reclassement qui se substitue, sans perte de ressources, à l'allocation de base des ASSEDIC pour les chômeurs placés par

L'UNEDIC en stages de formation professionnelle. L'Etat et l'UNEDIC cofinancent ce dispositif.

En 1989, environ 115.000 personnes ont bénéficié de l'AFR. Les versements de l'Etat à l'UNEDIC au titre du remboursement de la rémunération des stagiaires atteignent 795 millions de francs pour 1990.

Les stages relèvent, soit des régions, soit de l'Etat à travers les stages traditionnels de la formation professionnelle.

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 1988 à 17,3 milliards de francs, au profit de 1.119.000 personnes ayant suivi des actions de formation financées par l'Etat, et correspondant à 324 millions d'heures de stages.

Cette dépense se répartit de la manière suivante :

- 9,3 milliards de francs consacrés au fonctionnement des actions de formation ou à des interventions connexes ;

- 7,8 milliards de francs à la rémunération des stagiaires ;

- 0,2 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) :

L'A.F.P.A. a notamment pour mission de donner une formation générale de technologie de base aux demandeurs d'emploi pour favoriser le plus rapidement possible leur insertion, de 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 et d'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 1989, le budget de l'AFPA s'est élevé à 3,1 milliards. Le budget de fonctionnement atteindra 3,3 milliards de francs en 1990, soit une augmentation de 7,1 %. 75 emplois nouveaux sont créés, 150 agents contractuels seront titularisés, l'AFPA est exonérée des gels et suppressions d'emploi en vigueur dans le reste de la fonction publique pour 1990.

Pour 1990, les dépenses de rémunération des stagiaires représenteront 1.544 millions de francs au lieu de 1.411 millions de francs en 1989.

Au-delà de l'A.F.P.A. elle-même, il est urgent d'évaluer tout le système de la formation professionnelle puis d'en assainir le marché.

En mars 1989, un rapport du cabinet Bernard Brunhes, consultants sur l'utilisation des fonds affectés à la rémunération des services rendus par les organismes de formation a été rédigé.

Alors que l'offre de formation est assurée à 38 % par l'Education nationale, à 31 % par l'A.F.P.A. et à 30,5 % par le secteur privé "l'Etat ne s'est pas donné les moyens de maîtriser le dispositif", estime ce rapport.

Votre rapporteur a surtout noté l'absence d'une politique de qualité fondée sur l'évaluation des qualifications et les capacités réelles des organismes.

Il existe environ 40 000 organismes de formation professionnelle en France pour un marché qui représenterait 75 milliards de francs et bien plus, naturellement, à l'échelon européen. Assainir ce marché est une bonne manière de préparer l'échéance de 1993.

La labellisation des organismes de formation et la création d'un comité d'évaluation de la formation professionnelle sont des initiatives qui vont dans le bon sens. Il conviendrait d'accélérer ce processus

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

Il met en oeuvre, de son côté, les conventions de formation et d'adaptation, qui intéressent principalement les salariés d'entreprises en cours de restructuration qui doivent envisager une adaptation du personnel aux postes de travail.

En 1988, 16.870 stagiaires ont bénéficié de ces conventions, d'un montant de 75,4 millions de francs de subvention de fonctionnement, et de 77,3 millions de francs pour la 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 (23 % des formations).

La diminution du nombre de ces conventions est due à la mise en oeuvre des congés et des conventions de conversion et à l'augmentation des engagements de développement de la formation professionnelle conclus avec les entreprises.

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 ou des femmes isolées et présentant des difficultés particulières d'insertion professionnelle.

En 1988, les conventions de formation ont concerné 58.296 demandeurs d'emploi tandis que les programmes locaux d'insertion des femmes (P.L.I.F.) et les stages de formation ont concerné près de 7.000 personnes.

c) L'ANPE

L'ANPE a participé à cet effort national de lutte contre le chômage de longue durée notamment grâce aux actions modulaires de formation. En 1988, 119.230 stagiaires sont entrés en formation (un tiers de plus qu'en 1987), le coût total pour l'Etat étant de 2,928 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 d'importantes difficultés de réinsertion professionnelle et se trouvant dans une situation financière particulièrement précaire. Les actions modulaires de formation portent, suivant les besoins de chaque stagiaire, sur l'évaluation et le bilan des compétences, sur le réentraînement à l'emploi en entreprise, sur la remise à niveau scolaire et professionnelle, sur l'élargissement des compétences et sur l'aide à la recherche d'emploi. Un suivi individuel est assuré durant les trois mois postérieurs au dernier module.

En 1988, près de 50 % des stagiaires étaient des chômeurs de longue durée de niveau scolaire V ou V bis.

Par ailleurs, des actions de mise à niveau sont destinées à adapter la qualification des demandeurs d'emploi à des postes à pourvoir, correspondant 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 cofinancent cette formation et s'engagent en outre à réserver leurs offres à ces demandeurs. La formation de caractère purement professionnel est dispensée à plein temps pendant 300 heures en moyenne et elle a concerné 22.140 personnes en 1988, pour un coût total pour l'Etat de 221,8 millions de francs.

Ces stages regroupent en majorité des femmes, des jeunes et des demandeurs d'emploi depuis moins d'un an. A l'issue des stages, 9 personnes sur 10 sont embauchées par l'entreprise signataire.

d) *Le Conservatoire national des Arts et Métiers et le Centre national d'enseignement à distance*

Le C.N.A.M.a accueilli 30.520 stagiaires de promotion sociale du travail à Paris et 44.530 stagiaires dans ses centres régionaux pour l'année scolaire 1987-1988.

Pour sa part, le *Centre national d'enseignement à distance (C.N.E.D.)* grâce auquel 97.232 personnes ont achevé leur formation en 1988.

e) *Le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS)*

Ce fonds 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 notamment grâce aux contrats de plan avec les régions, dans le cadre d'orientations prioritaires, grâce aux formations conventionnées par les ministères techniques compétents ou par les préfets de région et visant des secteurs économiques ou des publics spécifiques relevant de priorités nationales, et grâce à la politique contractuelle de développement de la formation des salariés menée avec les branches professionnelles et les entreprises.

Pour un montant de 2,770 milliards de francs prévu pour 1990, le programme national financera des actions de formation conventionnées (400 millions de francs), la politique contractuelle des entreprises, les contrats de plan Etat région, les contrats d'études prévisionnelles (10 millions de francs), et la mission "nouvelles qualifications" (88,6 millions de francs).

B. L'APPRENTISSAGE

Depuis la loi du 7 janvier 1983, 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 progresser à nouveau le nombre des apprentis qui a atteint 230.000 en 1988. 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 préparer, 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 ;

Cette réforme importante, qui a été soutenue par le Sénat, a conservé à cette filière très ancienne de formation 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 193 millions de francs par l'Etat pour

soutenir l'effort des régions pour l'amélioration des formations dispensées, en particulier par contrat d'objectifs.

Pour 1990, en plus des crédits inscrits au contrat de Plan, le Gouvernement a décidé en juillet 1989 d'intensifier son effort en faveur de l'apprentissage pour accroître la qualité des formations. A cette fin, le plan de rénovation de l'apprentissage prévoit que les moyens des centres de formation des apprentis sont accrus, leurs équipements modernisés et que des opérations contenues dans les conventions entre les organismes fédérateurs de centres de formation des apprentis et certaines branches professionnelles seront financées par l'Etat.

180 millions de francs sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990 pour financer la participation de l'Etat au relèvement des barèmes d'apprentissage.

Toutefois, cette réforme a mécontenté les régions qui ont considéré que l'Etat aurait dû davantage les associer à la préparation de la rénovation de l'apprentissage.

Votre commission insiste pour que l'Etat, les régions et les branches professionnelles oeuvrent en harmonie, l'Etat ne devant pas céder à la tentation d'un dialogue direct avec les branches professionnelles mais toujours y associer les régions.

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 1990 à un milliard 107 millions de francs.

Toutefois, en raison du succès de la réforme de l'apprentissage qui concerne 9 % des jeunes de 16 à 17 ans, 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 (1). Comment y faire face ? Faudra-t-il réformer la taxe d'apprentissage ?

(1). En 1988, le nombre des C.F.A. atteint 487 et 94 pour le secteur agricole.

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, 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 en fonction de la hausse prévisionnelle des prix. De 1 milliard 605 millions de francs en 1983, cette dotation s'élève à 2 milliards 461 millions de francs dans le projet de budget pour 1990 (+ 2,5 % par rapport à 1989).

Le tableau ci-après retrace, depuis 1983, l'évolution de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage.

Crédits Année	Loi de finances initiale	Loi de finances rectificative (1)	Taxe sur les cartes grises	Fonds social européen	Rénovation apprentissage (2)
1983	1605,69	-	2.134,39	155,1	-
1984	1.763,79	10,58	2.461,62	125	-
1985	1.874,69	15,58	2.881,92	100,45	-
1986	1.962,53	7,34	3.053,86	80,35	-
1987	2.063,47	48,44	-	60,73	-
1988	2.161,44	-	-	51,60	36
1989	2.362,09	-	-	41,28	39,32

(1) Pour tenir compte de l'accroissement réel du produit net de la T.V.A. à législation constante.

(2) Loi n° 87 572 du 23 juillet 1987 (article 21).

Elle est parfois mentionnée comme atteignant 2 milliards 641 millions de francs. Cela résulte d'un artifice de présentation qui y inclut le relèvement des barèmes d'apprentissage intervenus l'été dernier dans le cadre de la rénovation de l'apprentissage.

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 nationale que le mécanisme des contrats de plans permet de mettre en cohérence avec les programmes régionaux.

Pour maintenir cette cohérence, le Parlement a créé en 1983 un Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue. En juillet dernier, le Gouvernement a décidé de placer auprès du comité deux structures nouvelles : le "réseau des observatoires" (animation et coordination des observatoires régionaux de la formation professionnelle et de l'emploi) et le "réseau de l'apprentissage" (recensement et diffusion des opérations innovantes).

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 sur 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.

Pour ces actions, la participation de l'Etat est égale à celle des régions. De 1984 à 1988, l'Etat y a consacré 680 millions de francs. Les contrats de plan pour la période 1989-1993 recueilleront 3,3 milliards de francs de l'Etat (dont 2,1 milliards pour la formation continue et 1,1 milliard pour l'apprentissage).

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 les 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 1989 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 1988. Les crédits transférés par l'Etat au titre de la dotation de décentralisation représentent près de la moitié des dépenses votées.

Le tableau ci-après fournit les prévisions pour 1989 des dépenses votées et les ressources correspondantes pour l'ensemble des régions.

Fonds régionaux : prévisions 1989 — Dépenses votées et ressources correspondantes

(En millions F.)

Régions	Formation professionnelle continue (F.P.C.)						Apprentissage			Total général	Ressources	
	Actions de formation				Autres actions	Total F.P.C.	Fonctionnement	Équipement	Total		Crédits transférés par l'État	Autres ressources
	Fonctionnement	Remunération	Équipement	Total								
Alsace	47,40	25,70	1,61	74,71	4,90	79,61	60,00	15,67	75,67	155,28	75,45	79,83
Aquitaine	76,12	79,52	10,50	166,14	8,70	174,84	84,50	8,50	93,00	267,84	120,92	146,92
Auvergne	24,00	27,00	1,50	52,50	2,90	55,40	43,00	8,50	51,50	108,90	53,68	53,22
Bourgogne	60,45	24,50	7,50	92,45	9,05	101,50	47,50	8,00	55,50	157,00	58,63	98,37
Bretagne	94,46	48,00	5,02	147,48	4,90	152,38	67,55	1,69	69,24	221,62	116,26	105,36
Centre	48,18	37,08	5,50	90,76	2,97	93,73	93,43	6,50	99,93	193,66	84,32	109,34
Champagne - Ardenne	30,31	23,53	4,85	58,69	1,00	59,69	29,80	2,94	32,74	92,43	44,87	47,56
Corse (1)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	15,19	n.d.
Franche-Comté	29,00	18,00	2,10	49,10	1,50	50,60	28,70	4,30	33,00	83,60	32,66	50,94
Ile-de-France	264,00	284,00	25,00	573,00	28,00	601,00	165,00	56,20	221,20	822,20	321,90	500,30
Languedoc - Roussillon	118,40	42,00	10,00	170,40	-	170,40	58,00	3,00	61,00	231,40	82,50	148,90
Limousin	33,97	15,04	3,18	52,19	4,82	57,01	19,46	1,63	21,09	78,10	29,85	48,25
Lorraine	85,37	47,20	7,00	139,57	26,40	165,97	52,37	4,47	56,84	222,81	110,58	112,23
Midi - Pyrénées	79,00	57,50	-	136,50	8,00	144,50	64,00	1,00	65,00	209,50	91,97	117,53
Nord - Pas-de-Calais	196,00	20,00	28,20	244,20	12,10	256,30	60,72	6,00	66,72	323,02	120,99	202,03
Basse-Normandie	37,80	25,14	14,98	77,92	-	77,92	45,80	1,54	47,34	125,26	61,39	63,87
Haute-Normandie	62,10	25,30	8,80	96,20	4,62	100,82	58,80	10,00	68,80	169,62	60,99	108,63
Pays de la Loire	77,00	60,00	45,00	182,00	4,00	186,00	90,00	-	90,00	276,00	139,80	136,20
Picardie	47,85	14,50	11,35	73,70	8,06	81,76	38,50	13,52	52,02	133,78	50,91	82,87
Poitou - Charentes	55,20	34,30	6,50	96,00	10,65	106,65	87,60	7,00	94,60	201,25	89,59	111,66
Provence - Alpes - Côte d'Azur	92,40	101,00	8,00	201,40	25,80	227,20	116,99	12,99	129,98	357,18	151,80	205,38
Rhône - Alpes	180,00	73,50	44,00	297,50	52,62	350,12	122,00	11,50	133,50	483,62	180,89	302,73
<i>Régions d'outre-mer :</i>												
Guadeloupe	63,14	20,00	-	83,14	12,75	95,89	11,91	0,82	12,73	108,62	59,31	49,31
Guyane	17,77	4,73	1,50	24,00	0,10	24,10	0,84	-	0,84	24,94	18,94	6,00
Martinique	94,83	16,34	19,36	130,53	0,60	131,13	-	-	-	131,13	78,92	52,21
Reunion (1)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	109,79	n.d.
Total	1.914,75	1.123,88	271,45	3.310,08	234,44	3.544,52	1.446,47	185,77	1.632,24	5.176,76	2.362,10	2.939,64

(1) Données non communiquées par la région.

IV. LA PARTICIPATION 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 même durant les périodes de ralentissement de la croissance économique.

D'après les résultats provisoires du traitement statistique des déclarations des employeurs, on constate qu'en 1988 le taux de participation des entreprises à la formation professionnelle a atteint 2,78 % alors qu'en 1987 ce taux n'avait été que de 2,51 % ; comme dans le même temps le nombre d'entreprises concernées est passé de 106.900 à 93.930, 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 9.194.000 à 8.707.000, le nombre total de stagiaires de la formation professionnelle progressait de 2.828.100 à 3.037.490.

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...)

En outre, un crédit d'impôt formation a été institué par l'article 69 de la loi de finances pour 1988. Ce crédit d'impôt est égal à 25 % de l'excédent des dépenses exposées au cours d'une année par rapport à l'année précédente. Afin d'inciter les employeurs à consentir

(1) L'effort de formation croît avec la taille de l'entreprise : le taux de participation est de 1,39 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés et atteint 4,43 % pour les entreprises de plus de 2.000 salariés. Cet effort varie selon la branche d'activité économique de l'entreprise.

un effort accru au bénéfice des salariés les moins qualifiés, les dépenses relatives à leur formation sont majorées de 40 % (article 15 de la loi de finances pour 1989).

Au 31 juillet 1989, environ 37.000 employeurs avaient opté pour le crédit d'impôt, ce qui correspond à environ 500 millions de francs. 7,5 % des employeurs ont engagé des dépenses au profit des salariés les moins qualifiés.

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 1988.

Types d'action de formation et mode de prise en charge

1988 (résultats provisoires)

Type d'action	Entreprises			F.A.F.			O.P.A.C.I.F.			O.M.A.			Total		
	Stagiaires	H.S. (1) (en millions)	Coût (millions F) (2)	Stagiaires	H.S. (1) (en millions)	Coût (millions F) (3)	Stagiaires	H.S. (1) (en millions)	Coût (millions F) (4)	Stagiaires	H.S. (1) (en millions)	Coût (millions F) (5)	Stagiaires	H.S. (1) (en millions)	Coût (millions F)
Plan de formation	2.330.400	105,6	22.832,0	490.390	27,6	2.327,0	-	-	-	-	-	-	2.820.790	133,2	26.515,8
Conge individuel de formation	9.600	1,5		6.460	1,0	35,2	20.980	16,4	1.321,6	-	-	-	37.040	18,9	
Contrats de formation en alternance (6) ..	-	n.d.	32,0	-	-	-	-	-	-	179.660	47,3	3.831,2	179.660	47,3	3.863,2
Total	2.340.000	107,1	22.864,0	496.850	28,6	2.362,2	20.980	16,4	1.321,6	179.660	47,3	3.831,2	3.037.490	199,4	30.379,0
Rappel total 1987	2.178.500	101,8	20.458,0	420.700	24,4	2.003,7	20.850	14,9	1.170,5	208.000	64,8	3.390,2	2.828.100	205,9	27.022,4

(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 % (puis 0,3 % à partir de 1987) et de la formation des 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

Les crédits du travail et de l'emploi prévus dans la loi de finances pour 1990 recèlent des ambiguïtés.

Seule l'existence de reports approchant les 10 milliards de francs permet la progression de nombreux postes dans un budget qui diminue de plus de 10 %. Autant le montant de la réserve du chapitre 44-77 était excessive l'an passé, autant cette année le recours à une loi de finances rectificative est déjà prévisible.

L'attitude du Gouvernement quant à l'avenir de la participation de l'Etat au financement de l'Association pour la structure financière n'est pas à la hauteur du réel problème posé par l'équilibre des régimes de retraite.

Le refus du Gouvernement d'informer complètement le Parlement sur la situation de l'ANPE est inacceptable, alors même que de l'aveu de tous, cet organisme traverse une crise majeure.

Des informations peu satisfaisantes communiquées à la commission sur les études demandées par le ministère du travail à des consultants privés posent plus de questions qu'elles n'en résolvent.

Au-delà de ces points précis, votre commission s'inquiète des a priori erronés qui sous-tendent d'importantes réformes ; ils ont été et seront des causes d'échecs alors que la situation de l'emploi ne permet pas des approximations successives. Le déplafonnement des cotisations d'allocations familiales en a fourni un exemple. Toute tentative pour "contrer la sélectivité du marché du travail" aurait également des effets négatifs.

Après avoir adopté une observation tendant à demander avec insistance au ministre du travail de communiquer sans délai au Parlement toutes les informations en sa possession, relatives au service public de l'emploi et à l'utilisation des deniers publics, la commission a émis un avis défavorable sur les crédits du travail et de l'emploi pour 1990.

*

* *

Les crédits de la formation professionnelle proposés pour 1990 progressent faiblement et laissent déjà penser qu'une augmentation notable sera difficilement obtenue l'an prochain alors même que l'ensemble des dispositifs de formation et d'insertion exigent par leur multiplicité et leur ambition des sommes croissantes dans un contexte économique difficile où trop de demandeurs d'emploi demeurent en-deçà du niveau minimal de qualification. L'effort ne doit pas être uniquement financier, il faut à la fois imaginer de nouveaux dispositifs de formation et d'insertion aussi individualisés que possible et se couler dans les structures actuelles pour des raisons d'économie évidentes.

La commission aurait apprécié qu'après la demande formulée l'an dernier, l'évaluation de tout le système de formation fut mise en oeuvre plus rapidement.

Enfin, la concertation approfondie entre l'Etat et les régions en matière de formation professionnelle devrait être désormais une réalité plus vivante ; l'Etat a là un exemple à donner ; à cet égard, la dernière réforme de l'apprentissage a été d'abord mal perçue pour des questions de forme.

Telles sont les raisons qui ont conduit la commission à s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les crédits de la formation professionnelle pour 1990.