

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 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,

Sénateurs.

(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* ; José Balareello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard Cesar, Jean Chérioux, Marcel Debarge, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. 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, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gerard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexes n°s 37 et 38), 1636 (tomes XVI et XVII) et T.A. 389.

Sénat : 81 et 85 (annexe n° 38).

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	17
INTRODUCTION	19
Présentation générale des crédits	
Modification de la structure du ministère	
LA SITUATION DE L'EMPLOI	26
Un fragile ralentissement de la décroissance de l'emploi	29
Le ralentissement de l'activité et la crise du Golfe semblent inciter les entreprises à un certain attentisme	30
PREMIERE PARTIE : L'emploi	31
INTRODUCTION : situation économique en 1991 - les crédits consacrés à l'emploi	31
A. La structure de l'emploi	33
1. L'évolution récente de l'emploi : une prépondérance du secteur tertiaire et des petites et moyennes entreprises	33
2. Les évolutions catégorielles : l'influence déterminante du travail féminin	35
. L'emploi féminin : une croissance lente mais une forte progression des emplois "atypiques"	35
. L'emploi des jeunes : une scolarisation plus longue tend à réduire le taux du chômage dans cette catégorie de population ..	37
. Les travailleurs étrangers : un taux de chômage plus élevé que la moyenne française	38
3. Les perspectives de l'emploi pour 1990 et 1991 : poursuite de l'évolution vers une économie de service	39
4. Les caractéristiques de l'emploi : féminisation, souplesse et qualification	40
B. Les dysfonctionnements du marché de l'emploi	42
1. La croissance économique ne se répercute qu'avec retard et imparfaitement sur la création d'emplois	42
2. L'inadéquation de l'offre et de la demande	44
3. Le chômage : une trop lente diminution	45

	Pages
	-
C. Les politiques de l'emploi	49
1. Les moyens de la politique de l'emploi	50
<i>a) Une nette progression des moyens de l'administration</i>	<i>50</i>
<i>b) L'agence nationale pour l'emploi (ANPE)</i>	<i>51</i>
. Une réorganisation attendue et des objectifs plus précis	51
. Le bilan 1989 : une légère progression des services rendus aux entreprises, mais une stagnation du volume global de prestations d'évaluation, d'information, de conseil ou d'orientation offertes aux demandeurs d'emploi	53
2. Du traitement social du chômage	55
<i>a) De 200 000 à 300 000 personnes ont échappé, chaque année, au chômage grâce au traitement social du chômage</i>	<i>55</i>
Les stages de formation	56
Les emplois non marchands	56
<i>b) La situation actuelle : la transformation progressive des dépenses passives en dépenses actives</i>	<i>57</i>
Une diminution du recours aux préretraites au profit de la formation professionnelle	57
Un renforcement des mesures d'insertion	58
3. ... Au traitement économique du chômage	63
Le troisième plan pour l'emploi	64
<i>a) Favoriser la création d'emplois par l'allègement du coût du travail et le soutien de l'effort d'investissement des entreprises</i>	<i>64</i>
. Alléger le coût du travail	64
. Faciliter l'embauche de salariés	65
. Soutenir l'effort d'investissement des entreprises	67
<i>b) Favoriser la création d'emplois par l'assouplissement des règles du travail</i>	<i>71</i>
. Les congés et conventions de conversion	71
. L'aménagement du temps de travail	73
- L'aménagement des horaires de nuit	73
- et l'institution d'un droit au temps partiel choisi	73
- Le travail précaire	76
. L'utilisation des équipements	77
. Le chômage partiel	78
. La lutte contre le travail clandestin	79

	Pages
	-
4. Le coût du chômage : une augmentation constante, mais un régime d'assurance chômage excédentaire	82
. Pour l'année 1990	82
. Pour l'année 1991	83
DEUXIEME PARTIE : Les relations du travail	85
A. Les moyens consacrés aux relations du travail : d'un montant modeste, ils ne privilégient aucune action particulière	85
B. La négociation collective : une relance difficile	86
1. Le bilan 1989 : regain de la négociation d'entreprise et prépondérance de la négociation salariale	87
2. Les thèmes actuels : bas salaires et modernisation négociée ..	88
<i>a) La revalorisation des bas salaires</i>	<i>88</i>
<i>b) La politique de modernisation négociée des entreprises : de nombreux projets que les conventions traduisent encore imparfaitement</i>	<i>89</i>
C - Les accidents du travail et les maladies professionnelles : une aggravation inquiétante	91
1. Une inversion de tendance	91
2. Une plus grande "accidentabilité" chez les travailleurs intérimaires et les travailleurs de plus de 45 ans	92
D - Les conflits du travail : un certain recul	93
1. Les chiffres : en baisse malgré l'écho médiatique donné à deux conflits	94
2. Les motifs des conflits : prééminence des revendications salariales	94
E - Les lois récentes : un léger infléchissement de la législation	95
1. Plusieurs lois, adoptées en 1989, ont reçu un commencement d'application en 1990	95
2. En 1990, on constate un infléchissement de la législation	96
TROISIEME PARTIE : La formation professionnelle	99
Des crédits en hausse	99
Une meilleure adaptation au marché de l'emploi et la reconnaissance d'un véritable droit à la formation	104
I. Le bilan pour 1989 : une progression constante des crédits et des bénéficiaires de la formation professionnelle	105
II. Aider les entreprises à résoudre leurs problèmes de recrutement	112
1. Les moyens de l'administration seront réorganisés et mieux dotés	112

	Pages
	-
2. Une aide à l'identification des pénuries de main-d'oeuvre est instituée	115
3. L'accroissement des performances de l'ANPE et de l'AFPA ...	116
La réforme de l'AFPA	116
L'activité de l'AFPA : stabilisation en 1989, très légère progression en 1990 (six mois)	117
Budget de fonctionnement	117
4. Les stages d'accès à l'emploi : permettre l'embauche immédiate par l'adaptation des compétences	118
5. Compléments indispensables à l'acquisition d'une qualification : les aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi et au placement des stagiaires en fin de stage	119
III. Encourager l'accès des petites et moyennes entreprises à la formation professionnelle	120
1. La participation des entreprises à l'effort de formation	120
2. Le crédit d'impôt formation	123
3. Le remplacement dans les PME des salariés en formation ...	124
IV. Le droit à la qualification et la lutte contre l'exclusion	125
1. Le crédit formation individualisé (CFI)	125
* Un dispositif destiné aux jeunes	125
* Etendu aux adultes	126
2. Les autres dispositifs de la formation professionnelle	128
a) <i>Les stages pour les jeunes : un léger renforcement des moyens</i>	128
b) <i>Les actions en faveur des adultes : des mesures ponctuelles viennent s'ajouter à un dispositif stable</i>	129
V. L'aide des régions à la formation professionnelle	131
* L'apprentissage	132
* Les actions de formation professionnelle continue	133
CONCLUSION	135

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**Audition de M. Jean-Pierre Soisson,
Ministre du travail, de l'emploi et de la formation
professionnelle
et de M. André Laignel,
Secrétaire d'Etat**

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mardi 30 octobre 1990, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour entendre M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur les crédits de son département ministériel pour 1991.

M. Jean-Pierre Soisson, ministre, a lié la réduction des crédits de son ministère, qui passent de 75 154 millions de francs en 1990 à 67 654 millions de francs en 1991, à trois modifications structurelles : la fin de l'engagement de l'Etat vis-à-vis de l'association pour la gestion de la structure financière (ASF), le transfert à son budget des crédits d'exonération de charges sociales précédemment inscrits au budget des charges communes et l'apurement des reports successifs de crédits non consommés. A ce titre, 9 600 millions de reports viennent abonder son budget qui, de ce fait, hors ASF, progresse de 0,4 %. Le ministre a toutefois insisté sur la conséquence de cet apurement qui supprime toute marge de manoeuvre en cas d'aggravation de la situation du chômage.

Après avoir rappelé que son souci principal, depuis 1988, avait été de transformer les dépenses passives en dépenses actives, citant la diminution des crédits consacrés aux pré-retraites au profit de la formation professionnelle, il a présenté les principales orientations de son budget : renforcement de l'encadrement de son ministère, augmentation des crédits de l'ANPE en vue de la mise en oeuvre du contrat de progrès, développement du crédit-formation (7,5 milliards de francs), des contrats de retour à l'emploi et emploi-solidarité dont le succès est indéniable, renforcement du réseau des missions locales, dont le nombre doit passer à 250 fin 1991, avec en outre la création d'un conseil national des missions locales, enfin aide aux associations intermédiaires et aux entreprises d'insertion à la suite du rapport Alphanbéry, prochainement publié.

M. Jean-Pierre Soisson, ministre, a confirmé la forte réduction du nombre des stages d'insertion à la vie professionnelle (SIVP), quelque peu délaissés par les jeunes (40 000 en 1991).

En ce qui concerne la formation professionnelle et le plan emploi, le ministre a détaillé les mesures qu'il compte développer pour tenter de résoudre les difficultés de recrutement des petites et moyennes entreprises : stages d'accès à l'emploi, stages de mise à niveau, réouverture du crédit-impôt formation et simplification de la procédure, aide financière en vue du remplacement du salarié en formation dans les petites entreprises.

M. Jean-Pierre Soisson, ministre, a encore indiqué comment il comptait procéder pour réformer la loi de 1971 sur la formation professionnelle, après la signature d'un accord entre les partenaires sociaux ; il a également dressé un premier bilan des assises régionales de la modernisation négociée des entreprises.

Enfin, le ministre a conclu son exposé en détaillant les mesures consacrées à l'insertion et au suivi des handicapés dans le milieu du travail.

En réponse aux questions de M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi, M. Jean-Pierre Soisson, ministre, a tout d'abord précisé que le déplafonnement des versements allocations familiales, accidents du travail et transports visait à alléger le coût du travail, ajoutant que son objectif était de fiscaliser progressivement le prélèvement allocations familiales. Il a réaffirmé sa préférence pour le traitement économique du chômage et a constaté que si 170 000 emplois pouvaient être créés en 1991 avec une croissance de 2,5 %, cela suffirait tout juste à compenser l'arrivée de 160 000 jeunes sur le marché du travail. Après avoir rappelé les objectifs de la réforme de l'ANPE -rapprocher l'agence des entreprises et développer les missions de placement- il a, en réponse aux observations de la Cour des Comptes sur le fonctionnement du Fonds national de l'emploi, rappelé son souci de simplification et de globalisation des mesures consacrées à l'emploi et à la formation professionnelle.

A MM. Jean Madelain, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, Jean Chérioux, Roger Lise, Louis Boyer, Franck Sérusclat, André Bohl, Olivier Roux, André Jourdain, Marc Boeuf, Henri Le Breton, Roger Blin, rapporteur spécial de la commission des finances, Hector Viron, Mme Hélène Missoffe et M. Jean-Pierre Fourcade, président, le ministre a apporté les précisions suivantes.

Sur la présentation du budget : les crédits reportés concernent les mesures qui n'ont plus le succès escompté mais qui restent proposées en attendant la mise en place des nouveaux dispositifs. Ainsi en est-il des crédits consacrés à la rémunération

des stagiaires, aux travaux d'utilité collective (TUC) ou à la création d'entreprises par les chômeurs. Par ailleurs, le transfert en provenance du budget des charges communes permet une meilleure lecture du budget.

. Sur l'absence de qualification des jeunes et le rôle des missions locales : un tiers des jeunes reçus dans les missions ne savent ni lire ni écrire ; cela explique en partie les difficultés à trouver une main d'oeuvre qualifiée et à former les jeunes au sortir du système scolaire. Un bilan des différentes actions menées par les partenaires sociaux sera dressé et des crédits seront alloués afin de recenser les offres d'emploi non satisfaites dans cinquante bassins d'emploi.

. Sur l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) : la réforme en sera difficile, notamment pour s'adapter aux besoins des entreprises. Le rapport conjoint de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) devrait être connu prochainement. Quant aux 312 millions de crédits supplémentaires, ils visent à actualiser les moyens et les rémunérations.

. Sur les contrats emploi-solidarité : un fonds de compensation doté de 305 millions de francs permettra aux petites collectivités territoriales de recourir à de tels contrats.

. Sur l'exonération totale des charges sociales pour l'engagement de chômeurs de plus de cinquante ans : 15 000 emplois ont été créés.

. Sur les chantiers de développement dans les départements d'Outre-mer : ceux-ci seront progressivement remplacés par des contrats emploi-solidarité.

Le ministre est encore intervenu sur la création de 2 800 places pour les handicapés dans les centres d'aides par le travail (celles-ci, en 1991, seront de véritables créations et non pas de simples redéploiements), ainsi que sur les problèmes de formation professionnelle et d'emploi dans les régions frontalières.

La commission a ensuite entendu M. André Laignel, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur les crédits de la formation professionnelle pour 1991.

M. André Laignel, secrétaire d'Etat, après avoir rappelé que son budget, avec 32 milliards de francs, progressait de 3 % après redéploiements de certains crédits du ministère, a développé les trois priorités de la politique qu'il entend mener :

La première concerne le crédit-formation individualisé (CFI) consacré en 1990 aux seuls jeunes -les trois quarts sont d'un niveau très faible, deux tiers sont des femmes- et qui, à la suite de l'accord du 28 mars 1990, sera ouvert, en 1991, aux salariés et aux demandeurs d'emploi de plus de 25 ans. Le budget pour 1991 prévoit un renforcement de cette action (+ 25 %), avec 7,6 milliards de francs ; elle concernera 200 000 stagiaires. Le secrétaire d'Etat a ensuite détaillé la procédure de validation des acquis du CFI, et a rappelé les objectifs de la loi du 4 juillet 1990 visant notamment à généraliser la "labelisation". Il a également mentionné la création imminente du comité national d'évaluation de la formation professionnelle, ainsi que le renforcement des moyens des délégations régionales à la formation professionnelle et la mise en place de groupes régionaux d'évaluation, afin de veiller à la qualité des formations et des diplômes.

La seconde priorité concerne la réforme de l'AFPA, confrontée à une dispersion de ses activités et à une baisse de productivité, ce qui la condamne à une certaine marginalisation au sein des structures de formation. Le secrétaire d'Etat souhaite rapprocher cet organisme des entreprises, déconcentrer ses activités et lui redonner une place importante au sein du dispositif de formation professionnelle ; 3 647 millions de francs (+ 9 %) lui sont consacrés en 1991.

La formation d'ingénieurs par le biais de la formation continue, en application du rapport Decomps, constitue la troisième priorité. Cette mesure vise à combler un grave déficit en ingénieurs, tout en favorisant la promotion supérieure du travail.

M. André Laignel, secrétaire d'Etat, a conclu son intervention sur l'aide apportée aux régions en matière de formation professionnelle ; la dotation de décentralisation augmente de 6,8 % pour passer à 2 869 millions de francs.

Le secrétaire d'Etat a ensuite répondu à M. Jean Madelain, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle. Il a souligné le succès du crédit-formation individualisé (CFI), mais a reconnu qu'il était difficile d'en faire une évaluation, d'une part parce que le dispositif est trop récent, d'autre part parce que les itinéraires de formation des stagiaires dépendent dans une large mesure de leur niveau initial, très bas, qui nécessite une remise à niveau préalable et oblige à une certaine souplesse dans la gestion

des stages. M. André Laignel, secrétaire d'Etat, a cependant insisté sur les mécanismes d'adaptation aux besoins et de contrôle des stages, rappelant la création imminente du comité national d'évaluation sur lequel seraient consultés les partenaires sociaux, les régions et les rapporteurs concernés des deux assemblées. Il a ensuite dressé un bilan du fonctionnement de l'apprentissage, qu'il convient d'adapter à la diversité des débouchés susceptibles d'être offerts.

M. André Laignel, secrétaire d'Etat, a ensuite répondu aux questions de MM. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi, Maurice Blin, rapporteur spécial de la commission des finances, Paul Souffrin, André Bohl, Pierre Louvot, Guy Penne et Jean-Pierre Fourcade, président.

Il a précisé les modalités du contrat d'apprentissage en vue de la formation d'ingénieur ; il a justifié le coût important du CFI en rappelant l'importance des enjeux liés à la qualification des demandeurs d'emploi, soulignant qu'il ne s'agissait pas de "stages parking", mais bien de stages à finalité professionnelle. Un contrôle est d'ailleurs exercé par l'Etat afin d'éviter l'utilisation abusive de ces stages à d'autres fins que professionnelles.

Sur la réforme de l'AFPA, qu'il juge difficile, le secrétaire d'Etat n'a pu fixer d'échéances précises dans l'attente du rapport définitif de l'IGAS et de l'IGF. Il s'est engagé, cependant, à revenir devant la commission présenter les grandes lignes de la réforme quand elle sera définie.

M. André Laignel, secrétaire d'Etat, est encore intervenu sur le bilan des régions en matière de formation professionnelle, sur la réforme de la loi de 1971 sur la formation professionnelle, sur le difficile choix de stages à proposer aux femmes, sur l'absence de centre d'apprentissage dans les régions frontalières et sur l'articulation à mettre en place à l'avenir entre le RMI et le CFI, dès lors que des adultes seront concernés par cette dernière mesure.

Examen pour avis des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 7 novembre 1990, sous la présidence de M. Charles Descours, secrétaire, puis de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'examen pour avis des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 1991, sur les rapports respectifs de MM. Louis Souvet et Jean Madelain, rapporteurs pour avis.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, après avoir rappelé que la réorganisation des administrations centrales des ministères du travail et de la solidarité avait conduit à modifier la structure du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a présenté l'enveloppe globale des crédits affectés à ce département ministériel, soit 67 653,86 millions de francs, en diminution de 10 % par rapport à 1990. Cette baisse, justifiée par des mesures d'économie ainsi que par des ajustements aux besoins, est toutefois compensée par 9,6 milliards de francs de reports de crédits non consommés accumulés sur les exercices antérieurs. La progression du budget est alors de 0,4 % en francs courants, ce qui traduit une baisse en francs constants. Le rapporteur pour avis a encore souligné la croissance importante des dépenses de fonctionnement (+ 16,24 %) et la baisse des crédits d'intervention (- 11,90 %), ce qui paraît paradoxal dans une conjoncture économique qui s'annonce plus difficile.

Le rapporteur pour avis a ensuite dressé un rapide bilan de la situation de l'emploi marqué par un fragile ralentissement du chômage : - 1,3 % sur un an en données corrigées des variations saisonnières, mais + 0,4 % en septembre avec 2 500 400 demandeurs d'emploi, et un taux, par rapport à la population active, constant ces derniers mois de 8,9 %.

Après avoir détaillé les crédits consacrés au travail et à l'emploi, dont le montant global est, avec reports, de 33 778,30 millions de francs (- 14,69 % par rapport à 1990), M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a analysé la structure de l'emploi ; il a ainsi mis en évidence la prépondérance du secteur tertiaire et des petites et moyennes entreprises, l'influence déterminante du travail féminin sur l'acceptation des emplois "atypiques" ainsi que le recul de l'entrée dans la vie active des jeunes de 16 à 25 ans. Pour le rapporteur pour avis, même si la situation économique subit le contrecoup des événements du Golfe, l'emploi en 1991 poursuivra son évolution vers une économie de services. Les caractéristiques de

l'emploi de demain s'orienteront vers une plus grande féminisation, une plus grande "flexibilité" et davantage de qualification.

Le rapporteur pour avis s'est ensuite attaché à mettre en évidence les dysfonctionnements du marché de l'emploi ; il a d'abord constaté que la croissance économique ne se répercutait qu'avec retard et imparfaitement sur la création d'emplois : ainsi, à une croissance de 3,4 % en 1988 correspondait une progression de l'emploi de 0,8 %. Cette faiblesse s'explique en grande partie par la progression des gains de productivité qui, accompagnant la croissance, ne créent pas d'emplois. Soulignant que 45 % des entreprises disaient avoir des problèmes de recrutement, le rapporteur pour avis a ensuite analysé les causes de l'inadéquation de l'offre et de la demande, dont la principale est le manque de qualification des demandeurs d'emploi.

Abordant les politiques de l'emploi, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a souligné la nette progression des moyens de l'administration et s'est félicité de ce que le Sénat ait été entendu à propos de la nécessaire réforme de l'agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.), la signature d'un contrat de progrès avec l'Etat devant améliorer sensiblement l'efficacité de cet organisme.

Le rapporteur pour avis a ensuite mis en évidence l'évolution progressive des politiques de l'emploi d'une gestion sociale du chômage vers un traitement économique. Ainsi, chaque année depuis 1974, de 200.000 à 300.000 personnes ont pu échapper au chômage grâce aux préretraites, aux stages de formation et aux emplois non marchands ; trop coûteux, le recours aux préretraites a cependant été abandonné au profit de la formation professionnelle et d'un renforcement des mesures d'insertion, avec notamment les contrats emploi-solidarité (C.E.S) et les contrats de retour à l'emploi (C.R.E) ; des mesures spécifiques concernent l'emploi féminin ; par ailleurs le Gouvernement souhaite renforcer les structures d'insertion, associations intermédiaires et entreprises d'insertion, ainsi que les moyens d'information et d'accueil des publics en difficulté d'insertion, missions locales, maisons de la formation et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (P.A.I.O). Le troisième plan pour l'emploi met l'accent, pour favoriser la création d'emplois, sur l'allègement du coût du travail et le soutien de l'effort d'investissement des entreprises : le déplaçonnement, accompagné d'une réduction de taux, déjà opéré pour les versements allocations familiales et accidents du travail, est étendu au versement transport ; les exonérations de charges sociales pour l'embauche d'un premier salarié ou d'un chômeur de longue durée sont reconduites ; diverses mesures sont destinées à alléger le poids de la fiscalité et à permettre, surtout aux petites et moyennes entreprises, d'accéder à des financements moins coûteux.

La création d'emplois peut encore être stimulée par l'assouplissement des règles du travail : à ce titre un certain nombre de mesures ont déjà été prises dans les deux premiers plans pour l'emploi ; le troisième les renforce encore avec un nouvel aménagement des horaires de nuit, l'institution d'un temps partiel choisi, les compensations à une utilisation plus continue des équipements et le recours au travail précaire, dont le rapporteur pour avis a souligné certains aspects néfastes pour l'insertion des jeunes.

Après s'être interrogé sur l'efficacité du traitement économique du chômage en matière de créations d'emploi, le rapporteur pour avis a dressé un rapide bilan de l'évolution des relations du travail dans le domaine de la négociation collective, des accidents du travail, dont il a souligné la recrudescence, et des conflits du travail.

En conclusion, considérant que l'orientation de la politique du Gouvernement en matière d'emploi était bonne, mais que les résultats ne semblaient pas à la mesure de ces orientations, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Jean Chérioux, après avoir approuvé la volonté du ministre d'ajuster le montant des crédits aux besoins réels de la politique de l'emploi, s'est interrogé sur la signification concrète de l'inadéquation des offres et des demandes d'emploi, soulignant à ce propos une certaine inadaptation psychologique des jeunes au monde du travail.

M. Claude Huriet, après avoir rappelé l'aggravation de la situation de l'emploi en Lorraine, s'est interrogé sur les modalités de décompte des emplois précaires chez les jeunes, ainsi que des accidents du travail.

M. Franck Sérusclat a estimé que le Japon avait une organisation des postes de travail dans le secteur des services qui favorisait la création d'emplois et a souhaité que la France s'en inspire.

M. André Jourdain, après avoir insisté sur l'importance de la modernisation des entreprises pour la création d'emplois futurs, s'est montré réservé sur l'efficacité de l'allègement des charges pour réduire le chômage, estimant que celles-ci étaient immédiatement compensées par des prélèvements nouveaux.

M. Henri Belcour est ensuite intervenu sur la nécessité de procéder à une analyse approfondie des statistiques des accidents du travail, en rapport avec le caractère excédentaire du régime accident du travail.

Enfin, après les interventions de MM. Marc Boeuf, Louis Souvet, rapporteur pour avis, Jean-Pierre Fourcade, Guy Penne et Charles Descours, président, constatant que la politique de l'emploi, tout en présentant d'incontestables aspects positifs, n'avait pas su tirer profit de la croissance économique, la commission a suivi son rapporteur pour avis et a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission a ensuite examiné les crédits de la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 1991, sur le rapport de M. Jean Madelain, rapporteur pour avis.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, après avoir rappelé que la formation professionnelle était la principale bénéficiaire des redéploiements de crédits, a présenté le détail de l'enveloppe budgétaire, 31 837,52 millions de francs, en hausse de 3,51 %. Le budget bénéficie en outre d'un report de 5,5 milliards de crédits non consommés les années antérieures. Toutefois, en raison de transferts des crédits d'exonération de charges en provenance du budget des charges communes, et de diverses mesures d'économie, il apparaît difficile de savoir exactement comment évolue cette enveloppe. C'est pourquoi le rapporteur pour avis a souhaité qu'à l'avenir toutes les modifications susceptibles d'affecter les crédits prévus initialement prennent pour base le "bleu budgétaire". Le rapporteur a ensuite indiqué qu'au sein de ce budget les crédits consacrés à l'acquisition d'une qualification professionnelle évoluaient en hausse, tandis que les crédits consacrés à l'insertion diminuaient.

Quant à l'enveloppe globale de la formation professionnelle - Etat et dotation de décentralisation - elle s'élève à 39 221,53 millions, en hausse de 8,09 %.

Le rapporteur a ensuite dressé le bilan de la formation professionnelle pour 1989, qui fait apparaître une progression constante des crédits et du nombre de bénéficiaires (4,6 millions de personnes), en distinguant la participation de l'Etat (18,8 milliards de francs), des régions (3,4 milliards) et des entreprises (34,6 milliards).

Après avoir rappelé que les deux premiers plans pour l'emploi avaient déjà mis l'accent sur la formation professionnelle, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a exposé les objectifs du troisième

plan pour l'emploi, dans le domaine de la formation professionnelle et des mesures associées, avec leur traduction budgétaire.

Afin d'aider les entreprises à résoudre leurs problèmes de recrutement, plusieurs mesures sont prévues : tout d'abord, réorganiser l'administration dans le sens d'une plus grande déconcentration et mieux la doter. Le rapporteur a souligné que la déconcentration était essentielle si l'on voulait éviter l'inadaptation des actions proposées aux besoins locaux, inadaptation qui explique en grande partie la non-consommation de crédits dénoncée depuis plusieurs années par la commission ; la seconde mesure vise à instituer une aide à l'identification des pénuries de main-d'oeuvre ; la réforme de l'Association nationale pour la formation professionnelle (A.F.P.A), demandée depuis plusieurs années par les commissions, et que le ministre souhaite mettre en oeuvre prochainement, devrait faciliter les ajustements locaux ; les stages d'accès à l'emploi et les aides à la mobilité et au placement des demandeurs d'emploi devraient compléter ce dispositif.

Le plan pour l'emploi prévoit également d'encourager l'accès des petites et moyennes entreprises à la formation professionnelle par la réouverture du crédit d'impôt formation, rendu plus incitatif, et l'institution d'une aide aux P.M.E pour le remplacement des salariés en formation. Le rapporteur pour avis a, à cette occasion, dressé le bilan de la participation des entreprises à l'effort de formation, en légère progression, mais très inégalement réparti entre les petites (1,34 % de la masse salariale) et les grandes entreprises (4,68 %).

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a ensuite retracé l'évolution du crédit formation individualisé, étendu aux salariés et aux demandeurs d'emploi (200 000 personnes en bénéficieront en 1991) et devenu l'instrument privilégié du droit à la formation ; puis il a recensé les autres dispositifs de la formation professionnelle en direction des jeunes et des adultes, citant notamment la formation d'ingénieurs et la lutte contre l'illettrisme.

Le rapporteur pour avis a également présenté l'aide globale des régions à la formation professionnelle et analysé les différents postes de la dotation de décentralisation dont le montant total s'élève à 2 869,71 millions de francs, en hausse de 8,6 %. Après avoir analysé le financement de l'apprentissage, en grande partie assuré par les régions, il s'est inquiété de la relative désaffection de cette filière de formation, que n'a pas inversée la loi du 23 juillet 1987.

En conclusion et sous réserve de ses observations relatives à la présentation des crédits budgétaires, de la nécessaire déconcentration des actions de formation et de la nécessité d'une

réflexion sur l'apprentissage, le rapporteur pour avis a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

Au cours de la discussion qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Henri Le Breton s'est inquiété de la baisse des offres de stages pour étudiants de la part des entreprises, préjudiciable à une bonne adéquation de la formation aux emplois proposés.

M. Gérard César a souhaité que la réforme de l'A.F.P.A soit entreprise dans les plus brefs délais, afin de pallier le manque de places dans de nombreux stages qui décourage les jeunes. Il a également déploré, avec M. Guy Penne, l'influence néfaste d'une certaine éducation qui détourne des métiers manuels. En réponse, le rapporteur pour avis a souligné que cette désaffection des métiers manuels nécessiterait une véritable "révolution culturelle".

M. Jean-Pierre Fourcade, président, approuvé par M. Franck Sérusclat, s'est inquiété de l'absence de débouchés de nombreuses formations en apprentissage, notamment pour l'apprentissage féminin. Une adaptation des formations aux besoins réels des entreprises devrait être entreprise d'urgence. Pour M. Pierre Louvot, cette inadéquation ne se limite pas à l'apprentissage mais concerne une grande partie des stages de formation professionnelle.

Selon M. Roger Husson, une solution au problème des débouchés de l'apprentissage consisterait à créer des associations d'entreprises, aidées par l'Etat, qui proposeraient des formations parfaitement adaptées aux besoins du bassin d'emploi.

A M. Jean Chérioux, qui soulignait l'importance des dépenses de formation au regard du peu de résultats obtenus et l'expliquait par une trop grande attention portée aux aspirations des stagiaires plutôt qu'aux besoins des entreprises, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a répondu qu'effectivement il fallait éviter que le crédit formation individualisé n'évolue vers des stages sans utilité pour les entreprises.

M. Guy Robert a mis en évidence l'intérêt, pour la commission d'orientation du revenu minimum d'insertion (R.M.I), de disposer de l'avis de l'A.N.P.E sur une possible réorientation du demandeur.

La commission a ensuite décidé, sous réserve de ses observations relatives à la revalorisation du travail manuel, de suivre son rapporteur et de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

Puis, après intervention de MM. Jean Chérioux et Guy Penne, elle a décidé de soutenir l'amendement de la commission des finances supprimant les 312,8 millions de mesures nouvelles en faveur de l'A.F.P.A, présenté par la commission des finances, afin de bien marquer son souci de voir rapidement aboutir la réforme de cet organisme.

AVANT-PROPOS

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

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

Toutefois cet avis est présenté par deux rapporteurs :

M. Louis Souvet, pour l'emploi et les relations du travail
(I^{re} et II^e parties) ;

M. Jean Madelain, pour la formation professionnelle
(III^e partie)

Une introduction générale, commune aux deux séries d'actions, présente globalement les crédits du ministère et rappelle les principales données de la situation de l'emploi. Ces deux points seront développés en détail dans chaque partie, en fonction des besoins de l'analyse des différentes politiques de l'emploi.

Mesdames, Messieurs,

Avant de présenter les crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, il convient de préciser que la structure de ce budget a subi d'importantes modifications. Celles-ci tiennent d'une part au transfert de crédits auparavant inscrits aux services communs des deux ministères sociaux, à la suite d'une **réorganisation de leurs administrations centrales**, d'autre part à un important réaménagement de la structure des dépenses lié à l'évolution de la politique de l'emploi, principalement en faveur de la formation professionnelle.

Néanmoins, globalement, les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, pour 1991, par rapport au budget voté pour 1990, accusent une **baisse d'environ 10 %**, passant de 75 178,03 millions de francs à 67 653,86 millions de francs.

Toutefois, 9 milliards de francs de reports accumulés sur les exercices antérieurs, desquels il faut soustraire les 330 millions de mesures conjoncturelles destinées à prendre en compte les répercussions prévisibles de la crise du Golfe sur la conjoncture économique, permettent aux crédits d'évoluer en faible hausse (+ 1,52 %).

En outre, le troisième plan pour l'emploi présenté au conseil des ministres le 19 septembre 1990, estimé à 12 milliards de francs financés pour partie par des redéploiements, prévoit d'augmenter les reports de crédits antérieurs non consommés de 600 millions de francs.

L'utilisation en 1991 des 9,6 milliards de crédits non consommés les années antérieures devrait permettre l'apurement définitif des reports que souhaitait votre commission des Affaires sociales afin de clarifier le budget du ministère.

Si l'on raisonne à structure constante, c'est-à-dire en incorporant les crédits transférés du budget des charges communes au budget propre du ministère (3 960 millions de francs portés en 1991 à 5 556 millions) mais sans prendre en compte les transferts opérés à partir de services communs (230 millions de francs) ni ceux consacrés à l'Association pour la structure financière dont le régime financier a pris fin le 31 mars 1990, l'évolution est de + 0,4 %.

	1990	1991	Evolution
Subvention à l'ASF	3 249	1 000	
Budget hors ASF (DO + CP)	71 905	61 098	- 15,0 %
Transferts de crédits		- 230	
		60 868	- 15,4 %
Anticipation de dépenses (évolutions prud'homales de 1992)		140	
Financement sur reports		9 600	
		70 608	- 1,8 %
Exonérations de charges	3 960	5 556	+ 40,3 %
Total hors ASF	75 865	76 164	+ 0,4 %

Les crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qui constituent le deuxième budget civil de l'Etat et le premier au titre des seules interventions stagnent donc en francs courants et baissent en francs constants (inflation de l'ordre de 3,8 %). A titre de comparaison, l'ensemble du budget pour 1991 devrait progresser de 4,8 %.

Votre commission des Affaires sociales s'est donc interrogée sur l'opportunité d'un tel gel des crédits du ministère en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle alors que la crise du Golfe va se traduire "par un pétrole plus cher, c'est-à-dire plus d'inflation, moins de croissance et par conséquent moins d'emploi" (M. Jean-Pierre Soisson, à Dijon le 14 octobre 1990).

*

* *

Le décret n° 90-665 du 30 juillet 1990 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale a créé, au sein de l'administration centrale du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, une direction de l'administration générale et de la modernisation des services. Cette direction gère les moyens des services du ministère, prépare le budget et en assure l'exécution.

Ce décret, complété par le décret n° 90-924 du 11 octobre 1990, modifiant le décret n° 88-822 du 18 juillet 1988, organise en outre la répartition des compétences des deux ministres concernés sur les services qui restent communs aux deux ministères.

Cette restructuration logique que votre commission appelait de ses vœux et qui aura à l'avenir une incidence simplificatrice rend cependant malaisée la compréhension des évolutions budgétaires cette année.

Pour 1991, les crédits consacrés aux **services communs** baissent de 13,82 %, passant de 2 562,83 millions de francs en 1990 à 2 208,65 en 1991 (- 14,31 % pour les dépenses ordinaires et + 112,66 % pour les dépenses en capital).

La baisse des crédits de fonctionnement affectés aux services communs s'explique par les transferts d'emplois en faveur des ministères de la solidarité, du travail et des services généraux du premier ministre, ainsi que par des mesures d'économie.

Quant à l'apparente hausse importante des dépenses en capital, elle s'explique par la reprise, dès 1990, par les budgets travail et solidarité, d'opérations en cours, ce qui diminue d'autant les crédits votés pour 1990 au titre des services communs.

Compte tenu des transferts de crédits en provenance des services communs, le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle peut être résumé dans le tableau suivant :

(en MF)

	Crédits votés pour 1990	Crédits demandés pour 1991			Evolution
		Services votés	Mesures nouvelles	Total	
Titre III - Moyens des services	4 829,25	4 857,28	756,54	5 613,82	+ 16,24 %
Titre IV - Interventions publiques	69 813,16	69 813,16	- 8 312,09	61 501,07	- 11,90 %
Totaux dépenses ordinaires	74 642,42	74 670,45	- 7 555,55	67 114,90	- 10,12 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (CP)	24,58	12,40	15,00	27,14	+ 11,47 %
Titre VI - Subventions d'investissements (CP)	511,03	140,62	370,93	511,56	+ 0,10 %
Totaux dépenses en capital	535,61	153,02	385,93	538,96	+ 0,62 %
Totaux généraux	75 178,03	74 823,48	- 7 169,61	67 653,86	- 10,01 %

On observe donc une croissance importante des dépenses de fonctionnement (+ 16,24 %) que n'expliquent pas seulement les transferts en provenance du budget des services communs et la création d'une nouvelle direction. S'y ajoute en effet une majoration importante des moyens des services extérieurs du travail (+ 14,7 %) pour lesquels est constituée une dotation globale, des moyens des délégations régionales à la formation professionnelle ainsi que des crédits de fonctionnement de l'administration centrale

(+ 11,2 %). Cette augmentation des dépenses de fonctionnement -et des investissements en équipements administratifs (+ 11,47 % en CP)- correspond à l'orientation générale du budget général pour 1991 (+ 5,8 % pour l'ensemble des "moyens des services"), mais en plus accentué.

En revanche, les crédits d'interventions accusent une baisse de 11,90 %. Les chapitres les plus touchés sont la rémunération des stagiaires, le fonds national de l'emploi et le fonds national de chômage.

Toutefois, les 9,6 milliards de reports viennent abonder plusieurs des chapitres touchés par les réductions de crédits. Au total, les crédits d'interventions augmentent de 1,84 %.

Votre commission des Affaires sociales s'interroge néanmoins sur le bien-fondé de cette pratique, constante depuis plusieurs années, de l'utilisation de reports. Si ces reports correspondent effectivement à des ajustements de crédits en fonction de besoins de formation et de reclassement malaisément cernables, il peut cependant paraître étonnant qu'on ne puisse mieux affiner les prévisions au fil des ans.

Le deuxième motif d'inquiétude concerne la provenance de ces crédits : ceux-ci correspondent d'après le ministère à des crédits disponibles à la fin de l'exercice 1989. Or ces crédits ont été pour une part déjà engagés sur le budget de 1990, pour une autre part annulés (arrêté d'annulation du 8 septembre 1989). Le fait que ces crédits n'aient pas été utilisés semble montrer que le Parlement se prononce année après année sur des chiffres fictifs puisque ceux-ci résultent pour partie non des prévisions de la loi de finances mais de projets d'engagement de reports ; or, le Gouvernement reste libre de les engager ou de ne pas les engager, et l'expérience montre que ces sommes ne sont effectivement pas engagées, puisque les reports s'accumulent d'année en année.

Si l'on compare maintenant les crédits des différentes actions du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, on obtient le tableau suivant :

(en MF)

	Crédits votés en 1990	Crédits prévus pour 1991	Evolution
Services du travail et de l'emploi	1 264,51	1 558,52	+ 23,25 %
Travail et emploi avec report (3 500 MF)	43 135,29	34 234,60 (37 734,60)	- 20,63 % (- 12,52 %)
Recherche	22,23	23,21	+ 4,4 %
Formation professionnelle avec report (5 500 MF)	30 755,98	31 837,52 (37 337,00)	+ 3,51 % (+ 21,39 %)

Il ressort donc de ce tableau :

. une augmentation significative des crédits des services du travail et de l'emploi ;

. une baisse importante des crédits du travail et de l'emploi, concernant principalement les dépenses d'interventions (- 9 320,48 MF), motivée en partie par la bonne conjoncture de l'emploi ; cette diminution porte notamment sur les crédits de réadaptation et de reclassement de la main d'oeuvre (fonds national de l'emploi) et les aides aux chômeurs créateurs d'entreprises ;

. une augmentation modérée des crédits consacrés à la formation professionnelle, par redéploiement d'une partie des crédits d'interventions ci-dessus, ayant fait l'objet d'un ajustement aux besoins. Il faut noter cependant que l'augmentation des crédits de la formation professionnelle provient en partie du transfert en provenance des charges communes de crédits d'exonération de charges sociales (5 556 millions de francs) qui compensent partiellement d'importants ajustements à la baisse de crédits consacrés à la rémunération des stagiaires ou aux stages d'insertion à la vie professionnelle (SIVP).

Au total, la marge de manoeuvre liée à l'amélioration de la situation de l'emploi a été affectée de la manière suivante :

Moyen des services	832 MF
Formation professionnelle	2 202 MF
Emploi	551 MF
Mesure conjoncturelle	330 MF

Ainsi, si l'on ne tient pas compte de la mesure conjoncturelle d'économies liées à la crise du Golfe, ce sont 3 254 MF qui auront fait l'objet de redéploiements dans le budget initial. Le troisième plan pour l'emploi a légèrement modifié ces redéploiements par prélèvements sur le fonds national de l'emploi.

*

* *

Il convient maintenant de dresser le bilan et d'examiner les perspectives des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle au travers de leur traduction budgétaire.

Cet examen, qui portera successivement sur l'emploi, les relations du travail, et la formation professionnelle, suppose au préalable, un bref rappel de la situation de l'emploi en France.

LA SITUATION DE L'EMPLOI

Depuis 1985, l'évolution démographique de la France, comme celle de la plupart des pays de l'OCDE, est marquée par une stagnation de la croissance de la population des jeunes de 15 à 24 ans (- 0,3 % aux Etats-Unis, - 0,4 % en RFA, - 0,3 % au Royaume-Uni, + 0,3 % au Japon, + 0,1 % en Italie).

La population française des 15-64 ans croît annuellement de 0,5 % sur la période 1984-1989, en ralentissement net sur la période précédente (+ 1,2 % en 1980-1984).

Par rapport à ces chiffres, la population active croît encore plus modérément : + 0,5 % sur la période 1980-1984 et seulement + 0,3 % sur la période 1984-1989. Ces chiffres sont très proches de ceux de nos partenaires européens, alors qu'aux Etats-Unis et au Japon la croissance de la population active est respectivement de + 1,7 % et 1,1 % par an.

CROISSANCE DE LA POPULATION ACTIVE

	1985	1986	1987	1988	1989
USA % variation par rapport à l'année précédente en milliers	+ 1,7 + 1942	+ 2,1 + 2433	+ 1,7 + 2062	+ 1,5 + 1824	+ 1,6 + 1971
JAPON % variation par rapport à l'année précédente en milliers	+ 0,2 + 140	+ 1,0 + 623	+ 1,4 + 245	+ 1,2 + 713	+ 2,0 + 1227
RFA % variation par rapport à l'année précédente en milliers	+ 0,9 + 254	+ 0,8 + 245	+ 0,6 + 175	+ 0,6 + 192	+ 0,8 + 236
FRANCE % variation par rapport à l'année précédente en milliers	+ 0,4 + 85	+ 0,4 + 91	+ 0,1 + 35	+ 0,5 + 127	+ 0,5 + 120
ITALIE % variation par rapport à l'année précédente en milliers	+ 0,9 + 220	+ 1,8 + 431	- 0,0 - 7	+ 0,5 + 126	+ 0,4 + 99
ROYAUME-UNI % variation par rapport à l'année précédente en milliers	+ 0,7 + 188	+ 0,4 + 111	+ 1,1 + 299	+ 0,5 + 135	+ 1,1 + 320

Source : OCDE

Cette décélération observée en France s'explique à la fois par la faible croissance de la population des 15-64 ans et par un recul prononcé de l'activité juvénile dont le taux d'activité (pour les moins de 25 ans) régresse entre mai 1985 et janvier 1990 de 49 à 40,7 % pour les hommes et de 40,3 à 33,6 % pour les femmes.

Malgré cette faible croissance de la population active, le chômage reste important.

D'après les chiffres du mois d'août 1990, l'évolution du marché du travail peut ainsi être résumée (source : ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle - Liaisons sociales - tableau ci-contre).

LE MARCHÉ DU TRAVAIL EN AOUT 1990

(en milliers)	Moyennes		1990			Variation en %	
	1988	1989	Juin	Juillet	AOUT	un mois	un an
■ DEMANDES D'EMPLOI							
Demandes d'emploi en fin de mois (catégorie 1)	2.562,9	2.532,0	2.353,7	2.409,6	2.486,2	3,2	- 1,2
Valeur CVS (a)	2.563,4	2.532,1	2.512,0	2.507,6	2.489,3	- 0,7	- 1,7
Demandes d'emploi en fin de mois selon le sexe et l'âge (valeur CVS, catégorie 1) (a)							
• Hommes de moins de 25 ans	323,4	286,4	284,9	260,6	253,9	- 2,6	- 9,9
• Femmes de moins de 25 ans	431,9	398,3	361,3	359,2	352,0	- 2,0	- 9,6
• Hommes de 25 à 49 ans	687,2	689,3	701,7	700,5	697,9	- 0,4	0,3
• Femmes de 25 à 49 ans	746,0	792,1	828,9	834,0	834,2	0	3,8
• Hommes de 50 ans et plus	214,4	202,2	192,9	191,6	190,4	- 0,6	- 4,8
• Femmes de 50 ans et plus	160,5	163,9	162,3	161,7	160,9	- 0,5	- 1,5
Total des demandes d'emploi en fin de mois (catégories 1 + 2 + 3)	2.789,5	2.767,0	2.600,2	2.665,8	2.746,8	3,0	- 0,2
Demandeurs d'emploi étrangers en fin de mois	297,8	307,9	310,4	308,1	312,1	- 1,3	3,3
Demandes d'emploi enregistrées au cours du mois (données brutes)	356,4	348,5	276,7	355,7	325,3	- 8,5	- 6,5
Valeur CVS	358,9	348,9	321,2	294,6	316,5	7,4	- 6,3
Demandes placées ou annulées (données brutes)	385,7	360,9	312,4	331,3	266,1	- 19,1	- 3,9
Valeur CVS	368,1	362,9	328,6	339,1	361,7	6,7	- 1,1
Demandes d'emploi enregistrées au cours du mois en raison de leur dépôt :							
• Licenciement pour cause économique	45,9	40,7	32,0	38,3	31,2	- 13,9	- 14,1
• Autre licenciement	28,9	29,2	28,8	30,4	26,4	- 13,1	1,7
• Démission	20,4	21,1	18,8	22,5	23,5	4,5	6,3
• Fin de contrat à durée déterminée	152,5	145,8	99,6	128,3	122,0	- 4,9	- 14,3
• Fin de mission d'intérim	19,2	21,7	15,9	27,0	24,4	- 9,5	4,7
• Première entrée	46,4	43,6	41,6	60,8	52,8	- 13,5	- 5,8
• Reprise d'activité	26,3	25,2	22,1	23,7	21,9	- 7,3	- 3,7
• Autres cas	16,9	21,3	23,4	26,9	23,2	- 13,7	20,6
■ OFFRES D'EMPLOI							
Offres d'emploi en fin de mois (catégorie 1)	63,1	78,2	83,6	78,1	82,7	5,9	1,8
Valeur CVS	63,1	76,1	78,5	78,8	81,5	3,4	1,9
Offres d'emploi enregistrées au cours du mois :							
• Catégorie 1	43,4	49,5	52,3	45,6	43,2	- 5,3	0,9
• Catégorie 1 - Valeur CVS	43,6	49,6	49,8	49,3	52,2	5,9	1,2
Total des offres d'emploi placées au cours du mois (catégories 1 + 2 + 3)	19,2	52,9	60,3	59,8	45,8	- 23,4	- 1,7
■ BÉNÉFICIAIRES D'AIDES (fin de mois)							
Régime d'assurance (RA)	1.181,1	1.156,0	1.132,9	1.115,5	1.176,5	5,4	2,0
dont : - Allocation de base	907,1	390,5	853,0	848,7	896,7	5,7	2,8
- Allocation de base exceptionnelle	24,2	24,8	16,9	16,5	18,8	13,8	2,8
- Allocation fin de droits	249,8	249,3	237,5	236,3	248,7	5,3	- 1,9
- Allocation formation reclassement	-	21,4	25,5	14,0	11,9	- 14,9	22,1
Régime AGCC Alloc. spécif. conversion	5,8	7,3	12,0	11,3	12,8	13,2	78,4
Régime de solidarité (y.c. PIL, ASS et AFD)	411,3	421,9	414,8	408,4	419,9	2,8	0,1
dont : - Allocation d'insertion	133,6	123,4	110,4	104,7	108,7	3,8	- 8,0
- Allocation solidarité spécifique	270,5	293,1	303,3	303,4	311,0	2,5	4,9
Régime préretraite État	206,4	201,9	190,5	188,1	187,1	- 0,5	- 6,7
dont : - Allocation spéciale FNE	187,2	188,6	177,0	174,6	173,5	- 0,6	- 7,3
Garantie de ressources	199,1	155,8	113,1	109,1	106,1	- 2,8	- 29,3
dont : - GR licenciement	75,1	58,3	42,2	40,7	39,6	- 2,7	- 29,6
- GR démission	124,0	97,3	70,9	68,4	66,4	- 2,9	- 29,2
Total allocataires en cours (données brutes)	2.007,0	1.972,7	1.863,3	1.932,5	1.902,0	3,8	- 1,5
Valeur CVS	2.007,3	1.973,3	1.921,8	1.917,4	1.943,0	1,3	- 1,5
Total bénéficiaires (FNA) (b)	2.130,5	2.094,9	2.062,2	2.061,5	2.139,8	3,8	0,2
dont : - Chômeurs	1.798,0	1.788,3	1.703,6	1.726,5	1.810,8	4,9	3,4
- Préretraités	412,3	362,3	307,4	300,9	297,0	- 1,3	- 16,4
- En formation	22,0	44,1	51,2	34,1	32,1	- 5,9	13,5

(a) Nouvelle correction des variations saisonnières applicables depuis janvier 1990 (série recalculée).

(b) Y compris les personnes ayant déposé un dossier et qui seront indemnisées ultérieurement avec effet rétroactif (Fichier national des allocations FNA).

Rappel de définitions : Demande d'emploi catégorie 1 (personne sans emploi, immédiatement disponible, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée, à temps plein), catégorie 2 (...à la recherche d'un emploi à temps partiel), catégorie 3 (...à la recherche d'un emploi à durée déterminée). Offres d'emploi catégorie 1 (offres d'emploi à durée indéterminée à plein temps), catégorie 2 (...à temps partiel), catégorie 3 (à durée déterminée).

Un fragile ralentissement de la décroissance du chômage

A la fin du mois d'août, en données brutes, le nombre des demandeurs d'emploi est de 2 486 200, en baisse de 1,2 % en un an. En données corrigées des variations saisonnières (CVS) les chiffres sont respectivement de 2 489 300 et de - 1,7 %, ce qui correspond à une diminution de 44 100 demandeurs d'emploi.

Par rapport au mois de juillet, le chômage augmente en données brutes de 3,2 % et diminue de 0,7 % en données corrigées des variations saisonnières. Cette diminution de 0,7 % marque un certain ralentissement de la décroissance du chômage stabilisée à 2 % les mois précédents.

Toujours par rapport à juillet 1990, en données corrigées des variations saisonnières, le chômage continue de diminuer pour les jeunes : - 2,6 % pour les hommes, - 2 % pour les femmes ; il baisse légèrement (- 0,4 %) pour les hommes adultes, reste stable pour les femmes. Il continue de décroître légèrement pour les personnes âgées de 50 ans et plus (- 0,6 % pour les hommes et - 0,5 % pour les femmes).

Toutefois, en septembre, en données CVS, le nombre des demandeurs d'emploi a augmenté de 0,4 %, s'établissant à 2 500 400. Sur un an la baisse est de - 1,3 %. Il est cependant encore trop tôt pour interpréter cette évolution comme un retournement de l'emploi.

LE MARCHÉ DU TRAVAIL - SEPTEMBRE 1990

En milliers

	1989	1990		Variation en %	
	Septembre	Août	Septembre	en un mois	en un an
DEMANDES D'EMPLOI - FIN DE MOIS					
Catégorie 1	2.588,0	2.486,2	2.554,0	+ 2,7	- 1,3
Valeur CVS	2.532,1	2.489,3	2.500,4	+ 0,4	- 1,3
Catégories 1 + 2 + 3	2.630,2	2.746,8	2.819,4	+ 2,6	- 0,4
SELON L'ÂGE (CVS - Catégorie 1)					
- Moins de 25 ans	669,5	605,9	615,4	+ 1,6	- 8,1
- De 25 à 49 ans	1.500,5	1.532,1	1.534,9	+ 0,2	+ 2,3
- 50 ans et plus	362,1	351,3	350,1	- 0,3	- 3,3
OFFRES D'EMPLOI ENREGISTRÉES					
Catégorie 1 CVS	49,5	52,2	50,4	- 3,4	+ 1,8
Catégorie 1 + 2 + 3 (données brutes)	114,1	90,0	114,5	+ 27,2	+ 0,4

Catégorie 1 : temps plein à durée indéterminée ; Catégorie 2 : temps partiel ; Catégorie 3 : durée déterminée.

Enfin, le chômage de longue durée se caractérise par une diminution en un an de 2,7 % du nombre de chômeurs de plus d'un an, et par une certaine stabilisation de l'ancienneté moyenne des demandes d'emploi : 377 jours (+ 3 jours par rapport à 1989).

Le taux de chômage, par rapport à la population active, reste stable à 8,9 % (9,3 % en août 1989).

A titre de comparaison, le taux du chômage dans la Communauté économique européenne s'élève au mois d'août à 8,4 % de la population active, contre 8,3 % en juillet.

Les taux de chômage de nos partenaires européens, connus fin octobre, sont les suivants : Irlande, 16,7 % ; Espagne, 15,5 % ; Italie, 10,4 % ; France, 9 % ; Danemark, 8,4 % ; Belgique, 8,2 % ; Royaume-Uni, 6,4 % ; République Fédérale d'Allemagne, 5,2 % ; Portugal, 5 % ; Luxembourg, 1,6 % (source : Eurostat).

D'une façon générale, ces chiffres traduisent une légère hausse du chômage dans la CEE.

Le ralentissement de l'activité et la crise du Golfe semblent inciter les entreprises à un certain attentisme.

Ce comportement d'attente se déduit d'une part de la poursuite de la baisse sur un an des inscriptions à la suite d'un licenciement économique (- 14,1 %) ou de la fin de contrat à durée déterminée (- 14,3 %), d'autre part de la forte diminution en août (- 22,4 %) des sorties de l'ANPE pour reprise d'emploi (- 25 % sur un an) et de la faible augmentation des effectifs salariés par rapport au trimestre précédent (+ 0,4 %).

Une analyse plus approfondie de la structure de l'emploi et de ses caractéristiques sera faite dans la première partie de cet avis, afin d'y confronter les grandes orientations de la politique de l'emploi.

PREMIERE PARTIE

L'EMPLOI

L'année dernière, votre rapporteur, au nom de la commission des affaires sociales, avait souligné les dysfonctionnements de l'ANPE et de l'AFPA, s'était inquiété du désengagement, certes prévu, de l'Etat de l'agence pour la gestion de la structure financière (ASF) destinée à financer l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans et avait attiré l'attention du ministre sur certaines erreurs d'analyse dans la mise en oeuvre des réformes ayant des incidences sur l'emploi ; enfin, votre commission avait émis un avis défavorable sur les crédits du travail et de l'emploi.

Le Sénat l'avait suivie et avait rejeté le titre IV.

La question se pose aujourd'hui de savoir s'il a été entendu et si les crédits et les projets du ministère correspondent effectivement à la politique de l'emploi nécessaire à la fois pour répondre aux besoins de l'économie et pour résoudre autant qu'il est possible la douloureuse situation de ceux qui n'ont pas d'emploi.

Malheureusement, ce budget se présente sous le signe de l'incertitude. En effet, si la situation de l'emploi s'est légèrement améliorée en 1989 et 1990, les effets conjugués du ralentissement de l'activité économique observé depuis plusieurs mois, des changements à l'est et notamment en URSS et en Allemagne et, surtout de la crise du Golfe arabo-persique, risquent d'avoir de graves conséquences sur l'emploi ; que l'on analyse ces conséquences en une diminution des effectifs salariés ou en un manque à gagner, ce sont de 50 000 à 150 000 emplois qui seront perdus. En effet, les experts estiment qu'un demi-point de croissance en plus ou en moins correspond à 50 000 emplois de gagnés ou de perdus. Or la croissance pour 1991 est évaluée par le Gouvernement à 2,7 % ; ce chiffre paraît aujourd'hui plutôt optimiste d'autant qu'une croissance de 1,8 % a aussi été avancée, sans passer pour un scénario trop alarmiste. Cet écart de croissance correspond à près de 100 000 emplois. D'autres projections fondées sur un baril de pétrole à 45 \$ ramènent la croissance à 0,6 %,

ce qui correspond à 250 000 emplois de moins (sources : UNEDIC et Bureau d'information et de prévisions économiques).

Aussi votre commission s'interroge-t-elle sur le bien-fondé d'une réduction des crédits du travail et de l'emploi l'année même où, après une période marquée par la reprise de l'embauche, la situation risque de nouveau de se dégrader.

Comment en effet, se présente le budget du travail et de l'emploi dans la loi de finances pour 1991 ?

(en MF)

	Crédits votés en 1990	Services votés en 1991	Mesures nouvelles en 1991	Total 1991	Evolution
Dépenses ordinaires					
Titre III	3 432,22	3 432,22	446,24	3 878,47	+ 13,00 %
Titre IV	39 598,79	39 598,79	- 9 320,48	30 278,30	- 23,53 %
Total	43 031,02	43 031,02	- 8 874,23	34 156,78	- 20,62 %
Dépenses en capital					
Titre V					
Titre VI	104,28	38,6	39,22	77,82	- 25,37 %
Total	104,28	38,6	39,22	77,82	- 25,37 %
Total général	43 135,30	43 069,62	- 8 835,01	34 234,60	- 20,63 %

Il apparaît donc que les crédits consacrés au travail et à l'emploi diminuent de plus de 20 %. Cette baisse est essentiellement due aux crédits d'interventions qui font l'objet d'un ajustement aux besoins de - 10 305,93 millions de francs.

Toutefois ces crédits d'interventions sont abondés de 3 500 millions de francs au titre des reports des années antérieures, ce qui les porte à 33 778,30 millions de francs et ramène le pourcentage de baisse à 14,69 %.

Au regard de ces chiffres, il convient d'examiner les politiques de l'emploi menées par le ministère (C). Toutefois, auparavant, afin de mesurer l'adaptation de ces politiques à la situation du marché du travail, il est nécessaire de présenter la structure actuelle de l'emploi (A) et de rappeler les dysfonctionnements du marché de l'emploi (B).

A. LA STRUCTURE DE L'EMPLOI

Après le deuxième choc pétrolier, durement ressenti en France comme dans le reste de l'Europe, la France s'est lentement remise à créer des emplois. En 1985 elle retrouvait le niveau de sa population civile active occupée de 1973, soit 21,2 millions de personnes. Néanmoins 82 000 emplois civils ont été en moyenne perdus chaque année entre 1980 et 1985. Ce n'est qu'en 1988, contrairement à l'Allemagne fédérale et au Royaume Uni qui ont retrouvé dès 1984 un rythme soutenu de croissance de l'emploi, que la reprise de l'emploi s'est nettement manifestée. Ce retard a été la contrepartie des mesures gouvernementales de 1981-1982, telles que l'embauche dans la fonction publique et les entreprises nationales, la réduction de la durée de travail..., qui ont différé l'urgence des mesures d'assainissement de la situation économique et sociale.

Comment caractériser ces emplois et quelle peut être leur évolution ?

1 - L'évolution récente de l'emploi : une prépondérance du secteur tertiaire et des petites et moyennes entreprises

Si l'on analyse le tableau ci-dessous, relatif à l'évolution de l'emploi par secteur d'activité de 1986 à 1989, plusieurs constatations s'imposent.

Evolution de l'emploi par secteur d'activité de fin 1986 à fin 1989*

	Taux d'évolution annuel en glissement (en %)				Effectifs occupés au 31 décembre 1989
	1986	1987	1988	1989	
Salariés	+0,2	+0,7	+1,4	+1,3	18 548
Agriculture	-1,9	-1,4	-0,7	-0,4	264
Industrie	-2,3	-2,4	-0,6	+0,8	4 638
• Industries agricoles et alimentaires	-0,4	-0,8	-0,7	-0,7	522
• Energie	-2,9	-2,2	-3,0	-3,4	262
• Industrie manufacturière	-2,5	-2,7	-0,5	+1,3	3 854
- biens intermédiaires	-2,0	-1,6	+0,5	+2,8	1 242
- biens d'équipement	-3,3	-3,4	-1,0	+1,1	1 494
- biens de consommation	-2,1	-2,8	-0,8	-0,2	1 118
Bâtiment, génie civil et agricole	+0,8	+1,2	+2,7	+0,5	1 240
Tertiaire marchand	+1,6	+2,7	+2,8	+2,4	8 146
• Commerces	+1,6	+1,7	+1,8	+1,6	2 108
• Transports, télécommunications	-0,4	+0,6	+0,3	+0,8	1 330
• Services marchands	+2,7	+4,6	+5,0	+3,6	4 037
dont :					
Services marchands aux entreprises	+4,4	+9,7	+10,8	+6,2	1 288
- hors intérim	+4,8	+6,4	+6,4	+6,3	1 062
- intérim	+0,9	+37,8	+39,4	+12,4	226
• Services financiers	+0,5	+0,3	-0,7	+0,2	670
Tertiaire non marchand	+0,4	+0,4	+0,6	+0,3	4 260
Non-salariés	-0,7	-0,7	-0,8	-0,7	3 224
Agriculture	-3,8	-4,2	-3,8	-3,9	1 094
Secteurs non agricoles	+1,2	+1,5	+1,0	+1,0	2 130
Emploi total	+0,0	+0,4	+1,0	+1,0	21 772
Salariés des secteurs marchands non agricoles	+0,1	+0,8	+1,6	+1,7	14 024

Source : INSEE, division Emploi.

* Les travailleurs temporaires sont comptabilisés conventionnellement dans le secteur « Services marchands aux entreprises » et non pas dans celui où ils effectuent leur mission, le plus souvent : les industries de biens intermédiaires et de biens d'équipement et le bâtiment-génie civil et agricole. Aussi l'évolution des effectifs est-elle sous-estimée dans l'industrie et le bâtiment, au profit du secteur tertiaire.

On observe d'abord une augmentation importante des effectifs salariés de 1986 à 1989, dont le taux d'évolution passe de 0,2 % en début de période à 1,3 % en fin de période. Sur les deux dernières années, ce sont 500 000 emplois qui ont été créés dont 280 000 l'année dernière. Par contre, les effectifs non salariés accusent une baisse quasiment constante depuis quatre ans, d'environ - 0,7 % par an, touchant principalement le secteur agricole.

Ensuite, à l'intérieur des emplois salariés, le tableau met en évidence, après trois ans de réduction des effectifs, une légère reprise (+ 0,8 %) de la création d'emplois industriels (+ 35 000).

Mais c'est dans le **secteur tertiaire** que l'amplification du processus de création d'emplois a été la plus importante avec un taux d'évolution annuel qui oscille depuis trois ans autour de 2,5 % (+ 190 000). Au sein de ce secteur la plus forte croissance est celle des services marchands aux entreprises avec une pointe à + 10,8 % en 1988. Toutefois cette augmentation doit être relativisée dans la mesure où la croissance est due en grande partie à l'emploi intérimaire. Un recul de ce type d'emploi en 1989 explique la diminution importante du taux d'évolution de ce secteur, de + 39,4 % en 1988 à seulement + 12,4 % en 1989.

Si l'on raisonne maintenant en nombre d'emplois on s'aperçoit que l'ensemble du tertiaire, marchand et non marchand, occupe un effectif qui est presque le triple de l'effectif industriel. Par ailleurs, cette économie de services -service aux entreprises et aux ménages- est une économie de **petites et moyennes entreprises**. Si bien que ce sont elles qui créent le plus d'emplois, même dans le secteur industriel. Ainsi, d'après les chiffres de l'UNEDIC pour 1988, 52,5 % des effectifs salariés travaillent dans une entreprise de moins de 50 personnes, contre 43,3 % en 1976. A l'inverse, les entreprises de plus de 500 salariés ne représentaient plus, selon l'INSEE que 14,6 % de l'emploi en 1986, contre 20,7 % en 1976.

C'est donc dans le secteur des services, et au sein des PME, que se situe le plus grand gisement d'emplois. Ainsi, en 1988 sur les 299 416 emplois créés, 43 % l'étaient dans les petites entreprises.

2 - Les évolutions catégorielles : l'influence déterminante du travail féminin

● **L'emploi féminin : une croissance lente mais une forte progression des emplois "atypiques"**

En mars 1989, d'après l'enquête annuelle de l'INSEE, plus de huit millions de femmes sont salariées du secteur privé ou de l'Etat et des collectivités locales (sept millions et demi en mars 1982). 43,6 % des salariés sont des femmes en 1989 contre 41,4 % en 1982. C'est la croissance des effectifs féminins (+ 8 %) entre ces deux dates qui

explique la croissance générale (+ 2,3 %) alors que les salariés masculins sont moins nombreux (- 1 %).

Par grandes catégories socio-professionnelles, les emplois salariés restent bien spécifiés : en 1989, 7 % des femmes exerçaient un emploi de cadre (ou profession intellectuelle supérieure), 22,5 % une profession intermédiaire, 56 % étaient employées et 14,5 % ouvrières. Ces proportions sont respectivement de 13,5 %, 24 %, 14,5 % et 48 % pour les hommes.

Cette lente progression des emplois féminins se conjugue cependant avec une croissance des emplois dits "atypiques" (contrats à durée déterminée (CDD), intérim, certains stages) qui portent la croissance. Ces emplois "atypiques" représentent en 1989 près de 7 % de l'ensemble (4 % en 1982), 43 % sont occupés par des femmes (36 % en 1982).

Les femmes participent inégalement à ces nouvelles formes d'emploi. Ainsi, la moitié des 610 000 titulaires de CDD sont des femmes en 1989 et leur part n'a cessé d'augmenter depuis 1982 (elles représentaient 44,5 % des CDD en 1982). Par contre, moins du tiers des travailleurs temporaires sont des femmes en 1989 et la masculinisation de l'intérim s'amplifie depuis 1982 malgré une croissance significative des emplois intérimaires féminins (70 000 en 1989 contre 49 000 en 1982). On observe aussi une féminisation progressive de l'apprentissage : 30 % des apprentis sont des femmes en 1989 (22 % en 1982).

Dans les différentes formes de stages constituées par les travaux d'utilité collective (TUC), les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), les programmes d'insertion locale (PIL), qui font tous partie de l'emploi au sens du Bureau International du Travail (BIT), les femmes sont majoritaires (60 % en 1989).

Quant au travail à temps partiel, il est traditionnellement plus fort chez les femmes : un quart des femmes ont un travail salarié à temps partiel en 1989, seulement 3,5 % des hommes sont concernés par une activité salariée à temps partiel. En 1982, 18 % des femmes

étaient concernées ; toutefois depuis 1988 le travail à temps partiel semble se stabiliser.

● L'emploi des jeunes : une scolarisation plus longue tend à réduire le taux de chômage dans cette catégorie de population.

L'évolution à moyen terme de la situation des jeunes de 16 à 25 ans, observée en mars 1989 par rapport à mars 1985 par exemple, est marquée par un net progrès des taux de scolarisation. En mars 1989, 40 % des jeunes sont scolarisés contre 33 % quatre ans plus tôt. Ce progrès de la scolarisation en France se traduit par un recul du chômage ainsi que de l'inactivité (liée en partie au découragement de trouver un emploi), mais s'accompagne malgré une conjoncture économique favorable, d'une stabilisation voire d'un léger recul de l'emploi.

Les jeunes femmes, dont la scolarisation est traditionnellement meilleure que celle des jeunes hommes, occupent une position moins favorable sur le marché du travail : chômage supérieur (10,6 % contre 9,1 % pour les deux sexes), inactivité supérieure (10,2 % contre 9,6 %) et surtout emploi inférieur (37,4 % contre 41,3 % en moyenne).

Par ailleurs, des bilans différents peuvent être dressés selon la tranche d'âge. Jusqu'à 17 ans inclus, plus de huit jeunes sur dix sont en scolarité (93 % avec l'apprentissage), et le chômage apparaît marginal (moins de 2 %).

C'est la tranche d'âge des 18-21 ans qui a le plus bénéficié de l'accroissement de la scolarité. Le taux de scolarité a été porté à près de 46 %, diminuant d'autant le chômage. Alors que ce groupe était auparavant le plus fortement touché par le chômage (près de 18 % en 1985), le taux a été ramené en 1989 à 10,5 %. Dans cette tranche d'âge, les mesures d'aide à l'emploi jouent un rôle massif d'accès à l'emploi : elles concernent près de 10 % de la classe d'âge.

Au-delà de 22 ans, c'est l'emploi qui devient prépondérant et intéresse près de deux jeunes sur trois. La scolarité ne concerne

encore qu'un peu plus d'un jeune sur dix, et le chômage reste élevé à près de 12 %. On remarque le rôle beaucoup moins important des emplois aidés, qui ne recrutent plus que 2,8 % de la classe d'âge.

Au premier semestre 1990, deux changements importants sont intervenus dans la politique d'insertion des jeunes : le contrat emploi-solidarité remplace les TUC et concerne 130 000 jeunes environ, et le crédit-formation individualisé des jeunes (108 000 jeunes comptés comme inactifs).

● Les travailleurs étrangers : un taux de chômage plus élevé que la moyenne française

Alors que la population étrangère totale s'établit à 3,5 millions environ, la population étrangère en âge de travailler représente de l'ordre de 2,8 millions de personnes de plus de 14 ans, parmi lesquels environ un million et demi sont des actifs. Le taux de présence des étrangers parmi l'ensemble des travailleurs se situe en France à un peu plus de 6 %.

Le taux d'activité des étrangers était en 1989 de 56 %, soit un niveau identique à celui de la population française dans son ensemble. Les hommes étrangers sont plus souvent actifs que l'ensemble des hommes en âge de travailler en France (71 % contre 64 %). Leur taux d'activité est un peu supérieur à celui des Français au-delà de 50 ans, un peu inférieur en-deçà. Chez les femmes, le taux d'activité est nettement inférieur pour les étrangères à celui de l'ensemble de la population féminine en âge d'être active (38 % contre 46 %).

Les communautés étrangères les plus représentées parmi les travailleurs étrangers sont issues du sud de l'Europe ou du nord de l'Afrique : les Portugais, puis les Algériens et les Marocains. Pour la plupart des nationalités le taux d'activité des hommes étrangers est supérieur à celui des Français : Tunisiens (77 %), Marocains (76 %), Turcs (75 %), Algériens (70 %).

Dans cette population active l'emploi effectif est un peu inférieur à 1,2 million (en recul de 60 000 sur trois ans) et le chômage est de l'ordre de 300 000.

L'emploi salarié chute sensiblement (- 80 000), alors que l'emploi non salarié progresse (+ 20 000). Le taux de présence étrangère baisse dans tous les grands secteurs de l'économie mais surtout dans l'industrie et dans les petits établissements.

Le chômage, mesuré par les demandes d'emploi, n'augmente pas du même volume pendant la période : + 18 000 mais le taux de chômage des étrangers passe d'un peu plus de 19 % à 21 %.

3 - Les perspectives de l'emploi pour 1990 et 1991 : poursuite de l'évolution vers une économie de services

Avant le début de la crise du Golfe, en juin dernier, l'OCDE envisageait pour la zone OCDE, la poursuite d'une croissance économique soutenue (3 %), en léger repli cependant par rapport aux deux dernières années (3,6 % en 1989 et 4 % en 1988). La croissance de l'emploi passerait de 1,8 % en 1989 à 1,2 % en 1990 et à 1,1 % en 1991.

Pour la France, qui devrait subir en 1990 et 1991 le contrecoup du ralentissement de l'économie mondiale, le rythme de croissance passerait de 3,9 % en 1988 et 3,8 % en 1989 à 3 %, ce qui se traduirait par une diminution de la croissance de l'emploi de + 1 % en 1989 à 0,9 % en 1990 et 0,7 % en 1991:

Les événements du Golfe, la hausse beaucoup plus importante que prévue du prix du baril de pétrole, obligeront à réviser en baisse le taux de croissance économique et toutes les prévisions quantitatives en matière d'emploi.

Toutefois la structure de l'emploi ne devrait pas être affectée par la crise du Golfe, sauf peut-être à la faire apparaître avec

encore plus d'évidence. Ainsi, les difficultés économiques ne peuvent que renforcer la tendance à l'automatisation de l'industrie, afin d'en augmenter la rentabilité, ce qui réduira d'autant l'emploi industriel.

En revanche, la structure de la société et les modes de vie des Français n'en seront pas affectés ; les tendances actuelles ne pourront donc que se renforcer. Ainsi en sera-t-il des besoins de santé, de loisirs, de communication, d'hôtellerie, de restauration, de formation, de sécurité, etc.

On peut donc raisonnablement penser que cette demande de services de la part des ménages et des entreprises ne fera que s'amplifier, à condition toutefois que le secteur industriel reste dynamique. C'est en effet lui qui "tire" l'économie de services.

Or l'économie de services ne peut être gérée selon une logique de productivité et d'automatisation ; dans la plupart des cas ces services ne peuvent être rendus que par des personnes, le plus souvent qualifiées. C'est donc dans ce domaine -qui est aussi celui des PME- que seront à l'avenir créés le plus d'emplois.

A partir de cette structure de l'emploi, on peut recenser les caractéristiques des emplois de demain.

4 - Les caractéristiques de l'emploi : féminisation, souplesse et qualification

Au Japon, aux Etats-Unis et en Europe, les services ont été les secteurs moteurs de l'emploi. Or l'emploi tertiaire est favorable à l'emploi des femmes et au développement du travail à temps partiel.

Le léger redressement de l'emploi industriel, en Allemagne fédérale, au Royaume-Uni, en Italie et en France, favorise plutôt l'emploi masculin et entraîne un moindre développement du travail à temps partiel.

Il apparaît donc que les créations d'emplois à l'avenir favoriseront davantage les femmes que les hommes et que le travail à temps partiel pourrait se développer.

Toutefois, la grande majorité de ces emplois nécessiteront une certaine qualification. Cette caractéristique de l'emploi, aujourd'hui essentielle, se déduit d'un faisceau convergent d'observations et d'enquêtes.

Ainsi, depuis 1969 et jusqu'en 1980, le nombre d'ouvriers spécialisés n'a cessé de diminuer, au rythme annuel de 4,1 % dans presque tous les secteurs industriels. Depuis 1980, bien que ralenti, ce mouvement continue.

L'INSEE a constaté, dans le secteur industriel, une évolution générale de l'emploi qui, malgré quelques variantes liées aux secteurs (biens intermédiaires, biens de consommation), peut ainsi être schématisée : l'entreprise, en cas de difficultés économiques (1er choc pétrolier), commence par réduire ses effectifs non qualifiés. Puis, pour renforcer le potentiel technique, elle recrute des techniciens et des ingénieurs. Que surviennent de nouvelles difficultés suivies d'un ralentissement de l'investissement (2e choc pétrolier), elle recompose sa main d'oeuvre afin d'augmenter le nombre de cadres tertiaires et de technico-commerciaux.

Ainsi les tâches répétitives régressent partout tandis que les emplois qualifiés et très qualifiés augmentent.

Dans le tertiaire, où les emplois à pourvoir sont souvent en contact avec la clientèle, professionnelle ou privée, la qualification est à la base même du service rendu.

Cette structure de l'emploi et ses caractéristiques expliquent en grande partie l'inadéquation de l'offre et de la demande d'emplois.

B. LES DYSFONCTIONNEMENTS DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

Le maintien d'un fort taux de chômage en France, alors que la croissance s'est maintenue à un niveau appréciable ces dernières années, met en évidence l'existence de dysfonctionnements du marché de l'emploi. Même si le chômage a légèrement reculé ces dernières années, on constate cependant qu'il se résorbe peu comparativement aux autres grandes puissances économiques.

Cette évolution résulte de la conjonction de deux séries de facteurs : la création d'emplois ne suit pas la croissance économique, et la demande d'emplois ne correspond pas à l'offre.

1 - La croissance économique ne se répercute qu'avec retard et imparfaitement sur la création d'emplois

La création d'emplois dépend essentiellement de la croissance économique. Ainsi, la légère diminution du chômage ces deux dernières années correspond-elle à une croissance relativement soutenue. Toutefois, à taux de croissance comparables, la France crée moins d'emplois que ses partenaires ; ainsi, alors que le PNB a augmenté de 3,4 % en 1988, l'emploi n'a cru que de 0,8 %, tandis qu'en Grande-Bretagne, à un taux de croissance de 3,5 % correspondait une augmentation de l'emploi de 3,2 %.

Croissance de l'économie, de l'emploi et de la productivité du travail par tête de 1974 à 1988

(taux de croissance moyen annuel en %)

	PIB ou PNB	Emploi	Productivité par tête
États-Unis	2,7	2,0	0,7
Japon	4,3	1,0	3,3
France	2,1	0	2,1
RFA	2,0	- 0,1	2,1
Italie	2,2	0,5	1,7
Royaume-Uni ...	2,0	0,2	1,8

Source : OCDE.

Cette faiblesse, constatée dans une étude de juillet 1989 de l'OCDE, peut s'expliquer de différentes façons. Tout d'abord, la France, comme la RFA, a accru sa productivité davantage que ses

emplois, quel que soit le secteur d'activité. Leur gain de productivité progresse au même rythme que leur croissance économique qui, de ce fait, ne crée pas (à court terme) d'emplois. Par comparaison, le Japon concilie productivité et emplois tandis que les Etats-Unis privilégient l'emploi à la productivité.

Par ailleurs, les entreprises disposaient de réserves de production qui leur ont permis de suivre la croissance sans recruter. Cela peut notamment se déduire du fléchissement du nombre de personnes sous-employées depuis 1986.

D'autre part, les impératifs de la compétitivité ont conduit les entreprises à assainir leur situation financière et à amplifier leurs efforts d'investissements, au détriment de la création d'emplois.

Cet effort d'investissement et de modernisation a été rendu encore plus nécessaire par le coût du travail et la faible flexibilité du marché du travail. Malgré un certain développement, l'intérim, les contrats à durée déterminée et l'emploi à temps partiel (avec en 1988, 600 000 personnes de plus qu'en 1982) restent peu utilisés par rapport à d'autres pays, notamment anglo-saxons : selon l'OCDE, le temps partiel concerne 21,7 % des emplois britanniques, 17,4 % des américains et seulement 11,7 % des français.

Enfin, malgré un certain nombre d'assouplissements, concernant par exemple le licenciement, le marché de l'emploi reste, en France, très encadré et cet encadrement freine l'embauche. S'y ajoutent certains effets pervers du traitement social du chômage qui pourraient inciter certains chômeurs à ne pas rechercher activement un emploi stable.

Cette dernière hypothèse reste cependant marginale par rapport aux graves difficultés que soulève l'inadéquation des demandes d'emplois aux besoins des entreprises.

2 - L'inadéquation de l'offre et de la demande

Cette inadéquation se déduit d'une convergence d'arguments tels que l'augmentation des offres d'emplois non satisfaites en fin de mois qui progressent de 17,2 % en glissement annuel entre avril 1989 et avril 1990, la faible diminution du chômage (2,3 % au cours de la même période) alors que la croissance de la population active reste modérée (+ 0,1 % en 1987 ; + 0,5 en 1988 et en 1989), l'augmentation du nombre de chômeurs de longue durée ainsi que de la durée moyenne du chômage, déjà citée.

La pénurie de main-d'oeuvre qualifiée se retrouve dans de très nombreux secteurs : à l'informatique et aux carrières communales, s'ajoutent les transports, la fonction publique, le nettoyage, les industries métallurgiques et les services...

En 1990, 45 % des entreprises contre 15 % en 1986, font état de difficultés de recrutement (Rapport Bernard Brunhes consultants).

Les conséquences de cette situation sont importantes : non seulement elle freine le développement des entreprises et leur fait perdre des marchés quand des semaines ou des mois sont nécessaires pour pourvoir un poste, mais elle crée en outre des tensions au sein même de l'entreprise en favorisant une hausse anormale des salaires pour les professions recherchées, ce qui grève la compétitivité et peut détériorer le climat social, oblige à une gestion serrée de l'encadrement qui ne permet pas de favoriser la formation sur le poste de travail et la transmission des savoir-faire et, par le biais de la surenchère aux diplômes, crée à terme des insatisfactions dans la mesure où les emplois obtenus ne correspondent ni à la qualification ni aux besoins véritables de l'entreprise.

Il convient toutefois de relativiser un peu cette analyse dans la mesure où la qualification des chômeurs n'est pas seule en cause. Le rapport du cabinet Bernard Brunhes consultants, rédigé à la demande du ministère du travail, met en évidence d'autres causes d'inadéquation : par exemple, les demandeurs d'emploi qualifiés existent mais ils ne sont pas là où on en a besoin ; le problème se pose alors en termes de transport et de mobilité. S'y ajoutent l'absence de perspectives professionnelles ou des salaires trop bas. Souvent aussi

les entreprises exagèrent leur niveau d'exigences et sous-estiment les capacités des chômeurs. Le rapport cite encore l'absence de gestion prévisionnelle de l'emploi qui oblige à rechercher du personnel en urgence, et crée des difficultés si l'entreprise ne trouve pas à pourvoir immédiatement les postes.

Ces "désajustements qualitatifs" ne peuvent être résolus qu'au niveau local ; les organismes publics devraient pouvoir y répondre, pas seulement par l'organisation de formation, mais par une gestion dynamique des offres et des demandes d'emplois.

Mais surtout cette inadéquation empêche de résorber le chômage, voire contribue à l'entretenir.

3 - Le chômage : une trop lente diminution

L'évolution récente du chômage a été présentée dans l'introduction de cet avis. Rappelons qu'elle se caractérise à la fin du mois d'août par un certain ralentissement de sa décroissance (- 0,7 % en données corrigées des variations saisonnières contre - 2 % les deux mois précédents). La diminution du nombre de chômeurs concerne d'abord les jeunes -hommes et femmes-, les personnes âgées, très peu les hommes adultes et pas du tout les femmes adultes dont le nombre reste stabilisé à un haut niveau.

Rappelons également que la réduction du chômage ne dépend que dans une faible proportion de la croissance économique. Cette incidence réduite de la croissance sur la réduction du chômage risque d'être complètement annihilée par l'attentisme des entreprises devant la situation internationale.

Il convient maintenant d'examiner les principales tendances.

Les entrées au chômage : avec 4 160 000 inscriptions à l'ANPE les entrées au chômage ont baissé de 2,1 % en 1989 par rapport à 1988, après plusieurs années de hausse ainsi que cela ressort du tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION ANNUELLE DES INSCRIPTIONS A L'ANPE, PAR MOTIF

Motifs	Structure 1989 en %	Évolution par rapport à l'année précédente (en %)				Évolutions 1989/1988	
		1986	1987	1988	1989	Hommes	Femmes
Licenciement économique	11,7	+ 3,5	+ 3,1	- 9,0	- 11,3	- 13,4	- 8,4
Autre licenciement	8,4	+ 5,9	- 0,1	+ 1,8	+ 1,2	- 0,4	+ 3,8
Démision	6,0	- 0,4	- 5,7	+ 2,7	+ 3,5	+ 2,3	+ 4,5
Fins de CDD	41,8	+ 14,2	+ 6,9	+ 5,4	- 4,4	- 7,9	- 0,6
Intérim	6,2	+ 7,8	+ 1,8	+ 9,4	+ 12,9	+ 12,4	+ 14,4
Premières entrées	12,5	+ 4,3	- 11,4	+ 0,6	- 5,8	- 5,5	- 6,0
Reprise d'activité	7,2	+ 0,5	- 12,9	+ 15,7	- 4,0	- 9,3	+ 1,1
Total des entrées	100,0	+ 7,7	+ 0,3	+ 4,0	- 2,1	- 4,1	+ 0,1

On y observe une diminution, déjà mentionnée, des inscriptions faisant suite à un licenciement économique, mais une hausse importante (+ 12,9 %) des inscriptions en fin de mission d'intérim.

Les premières entrées diminuent, sans doute en raison de la prolongation de la scolarité (- 5,8 %).

Les sorties du chômage : celles-ci diminuent sur un an de 1,1 %, principalement du fait des entrées en stage qui reculent (-15,4 %) sous l'effet du repli des TUC et des SIVP. Les reprises d'emploi, qui avaient progressé de 4,9 % en 1988, n'augmentent que de 1,5 % en 1989.

RÉPARTITION PAR SEXE ET PAR MOTIF DES SORTIES DE L'ANPE

Motifs	1988	1989	Évolution 1989/1988
Hommes :			
Reprise d'emploi	1 227 112	1 203 506	- 1,9
Entrées en stage	278 788	212 456	- 23,8
Total des demandes sorties	2 292 687	2 199 192	- 4,1
Femmes :			
Reprise d'emploi	833 543	887 145	+ 6,4
Entrées en stage	350 745	319 920	- 8,8
Total des demandes sorties	1 932 068	1 977 697	+ 2,4

On peut donc considérer que la reprise de l'emploi (266 000 créations nettes d'emplois en 1989 dont 243 000 hors SIVP et

hors intérim) a davantage permis d'éviter le chômage à des actifs occupés et à de nouveaux arrivants sur le marché du travail, qu'elle n'a facilité la reprise d'un emploi par des chômeurs.

Cela explique l'allongement de l'ancienneté moyenne des demandes d'emploi en 1989 (364 jours, soit + 13 jours en un an). Cet allongement se poursuit d'ailleurs en 1990, mais de façon moins prononcée (+ 3 jours fin août, en glissement annuel).

Le chômage de longue durée (plus d'un an) a légèrement augmenté en 1989 (+ 0,6 %), et a diminué depuis (- 2,7 % en août sur un an).

L'indemnisation du chômage : d'après les estimations de l'UNEDIC, 1 794 000 personnes ont été, en moyenne, chaque mois indemnisées en 1989, en diminution de 0,6 % par rapport à 1988.

INDEMNISATION DU CHÔMAGE EN 1989

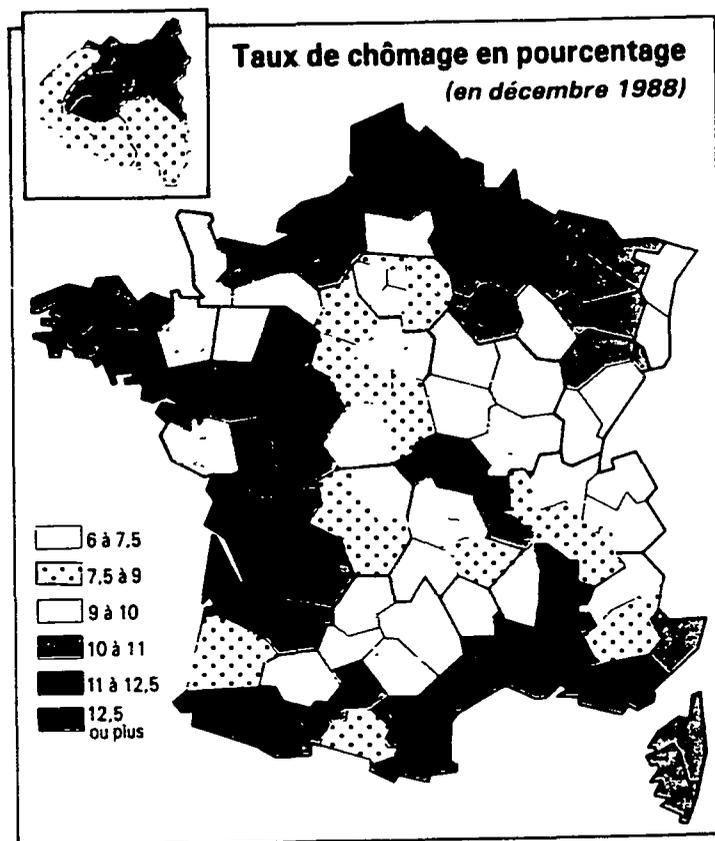
En pourcentage

Moyenne annuelle	Structure en 1989	Évolution :	
		88/87	89/88
Régime assurance :			
• Allocation de base (AB + ABE)	58,8	+ 3,5	- 2,3
• Allocation de fin de droits (AFD)	14,9	- 2,5	- 0,1
Régime solidarité :			
• Allocation d'insertion (AI)	8,5	+ 10,3	- 5,1
• Allocation de solidarité spécifique (ASS)	17,7	+ 10,5	+ 7,8
Ensemble des deux régimes	100,0	+ 2,2	- 0,6
dont : DRE	12,2	42,2	12,6
DEFM 1, 2, 3		- 2,1	- 0,8

Source : UNEDIC ET MTEFP.

Cette baisse provient des moindres entrées en chômage des jeunes mais aussi du développement du travail précaire qui ne permet pas de disposer d'une durée d'affiliation suffisante au régime d'assurance chômage pour pouvoir prétendre à une allocation. Cette dernière situation concerne surtout les jeunes et les femmes (65 % des chômeurs non indemnisés).

Enfin, pour conclure cette présentation de la situation de l'emploi, il convient de dresser la carte du taux de chômage par département (en 1988).



*

Ces dysfonctionnements du marché de l'emploi -taux élevé de chômage malgré une croissance soutenue, sous-qualification, difficultés d'ajustement...- apparus depuis presque vingt ans ont suscité, depuis une quinzaine d'années, des politiques de l'emploi qui se sont affinées et qui ont évolué sans cependant jamais jusqu'à présent, donner de résultats véritablement probants. Souvent, elles ont été mesurées non en chômeurs réinsérés, mais en chômeurs évités. D'après le ministère du travail, ces politiques ont permis d'éviter de 200 000 à 300 000 chômeurs chaque année depuis 1974.

Pour cette raison, il était nécessaire de mettre en place un traitement social du chômage afin d'éviter aux personnes victimes de ces dysfonctionnements une perte totale de ressources qui aurait conduit à leur exclusion sociale.

Cette politique passive a, depuis deux ans, évolué vers une politique plus active de réinsertion dans le marché de l'emploi.

C'est cette évolution qu'il convient de retracer maintenant afin d'en dresser le bilan et de présenter les grands axes pour 1991.

C. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

L'objectif, lors de la préparation du projet de loi de finances, était de profiter de la croissance pour accroître le nombre d'emplois et réduire le chômage. La croissance soutenue de ces deux dernières années n'ayant pas eu les effets escomptés sur la réduction du chômage, il convenait de prendre des mesures davantage incitatives à l'embauche. Cette orientation a été rendue encore plus nécessaire par la dégradation de la situation internationale dont les répercussions économiques prévisibles abaisseront le taux de croissance dans des proportions difficiles à déterminer à l'heure actuelle.

L'évolution de la politique de l'emploi se traduit sur le plan budgétaire par un réaménagement progressif de la structure des dépenses depuis 1988.

Cette année les dépenses passives (indemnisation du chômage et incitation au retrait d'activité) sont réduites de 5 667 millions de francs au profit des dépenses actives. Les premières régressent donc de 41,1 % en 1990 à 35,1 % en 1991, les secondes passent de 58,9 % à 64,9 %.

Il convient d'examiner maintenant les politiques de l'emploi et leurs traductions budgétaires, en mettant en évidence le déplacement des priorités du traitement social du chômage sur le traitement économique. Auparavant, toutefois, seront présentés les moyens dont dispose le ministère pour mettre en oeuvre sa politique.

1. Les moyens de la politique de l'emploi

Il s'agit ici des moyens de l'administration centrale et des services extérieurs ainsi que de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) dont la situation et l'efficacité avaient fait l'objet, l'année dernière, d'une étude approfondie de la part de votre commission et avaient suscité bien des interrogations.

a) Une nette progression des moyens de l'administration

Les moyens de l'administration progressent cette année de 23,25 %, passant de 1 264,51 millions de francs en 1990 à 1 558,52 millions dans la loi de finances initiale. Les dépenses ordinaires (titre III) augmentent de 264,48 millions (+ 23,44 %) et les dépenses en capital de 13 millions (+ 112,06 %).

. **Les emplois** : afin de renforcer l'encadrement et les capacités d'étude des services extérieurs, 33 emplois sont créés (15 emplois de directeurs du travail, 2 emplois d'attaché de l'INSEE et 16 emplois d'agents contractuels). La situation indemnitaire de la plupart des agents sera améliorée. L'ensemble des mesures nouvelles concernant les personnels, y compris les transferts en provenance des services communs, s'élève à 46,65 millions de francs.

. **Les moyens des services** : outre les moyens nouveaux dégagés pour la constitution d'une direction de l'administration générale propre au ministère du travail (30,7 millions de francs), il est prévu une majoration (31,8 millions de francs, soit + 14,7 %) des crédits de fonctionnement des services extérieurs du travail.

L'ensemble des moyens dégagés après transferts et réorganisation des services centraux et des services extérieurs s'élève à 178,40 millions de francs.

Il faut à ce propos souligner la forte progression, pour l'ensemble des services du ministère, des crédits consacrés aux statistiques et études générales avec 31,89 millions de francs et de ceux consacrés aux dépenses informatiques, bureautiques et télématiques avec 126,05 millions de francs. Ces crédits progressent respectivement de 17,7 % et de 9,2 % par rapport à 1990.

Votre commission constate une nouvelle fois la propension du ministère à multiplier les études et à se doter d'instruments d'information statistique toujours plus nombreux, alors même que l'on dispose déjà de multiples sources d'information sur le chômage et qu'il serait souhaitable de mettre l'accent sur les interventions.

b) L'agence nationale pour l'emploi (ANPE) :

. Une réorganisation attendue et des objectifs plus précis

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1989, votre commission s'était inquiétée de certains dysfonctionnements de l'ANPE, tant sur le plan de l'efficacité de son action que sur celui de sa gestion, et avait demandé au ministre de faire réaliser un audit sur cet organisme.

Trois rapports ont été déposés (cf. l'avis budgétaire de l'année dernière en donne les grandes lignes).

A la suite de ces rapports, et notamment du rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances (rapport Lacarrière - Join-Lambert), un projet de rénovation de l'ANPE a été mis au point.

Ainsi, par la conclusion d'un contrat de progrès, le 18 juillet 1990, entre l'Etat et l'ANPE pour la période s'écoulant de juillet 1990 à décembre 1993, l'ANPE s'est engagée à faire évoluer son organisation interne et à atteindre des objectifs précis en matière de placement d'une part, d'accueil et d'évaluation d'autre part. Elle doit améliorer parallèlement la qualité et l'efficacité des services rendus à ses usagers, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou entreprises.

Pour sa part, l'Etat s'est engagé à affecter progressivement à l'ANPE les emplois supplémentaires nécessaires et à financer un programme spécifique en vue de l'amélioration des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'emploi.

Un nouveau statut pour le personnel sera négocié. Il constitue un préalable indispensable au contrat de progrès déjà en vigueur. Le nouveau statut permet une simplification de la classification des emplois, une amélioration des évolutions de carrière et de la protection sociale des agents, ainsi qu'un accroissement des recrutements externes.

La clarification des relations entre l'ANPE et les services extérieurs de l'Etat est entreprise sur la base d'une convention nationale et de conventions régionales.

Le plan interne de développement, adopté par le conseil d'administration, doit détailler les modalités prévues pour faciliter l'atteinte de ces objectifs. Il porte sur les profils de recrutement, la formation interne, les équipements, l'informatisation etc.

Une évaluation sera faite pour suivre, à partir de sept indicateurs (nombre d'offres d'emploi, taux de placement, vitesse de satisfaction etc.), l'amélioration des services rendus aux usagers.

Une commission d'évaluation sera désignée par l'Etat et l'ANPE pour examiner le déroulement de ce contrat, dont la révision en cas d'événement de nature à affecter son exécution (évolution

notable du marché du travail, modification de la nature des missions...) se fera par avenants.

La mise en oeuvre du contrat de progrès a rendu nécessaire une importante progression des crédits affectés à l'ANPE. Ceux-ci s'élèveront à 3 359 millions de francs (+ 12 %) ; sur les 437,7 millions de francs de mesures nouvelles, 124,7 millions sont consacrés à l'ajustement aux besoins de la subvention en crédits de personnel et de fonctionnement et 269,74 millions sont consacrés exclusivement à la mise en oeuvre de contrat de progrès : 79,32 millions à la création de 300 emplois dont 25 dans les DOM, 42,42 millions aux autres mesures, et 150 millions au nouveau statut de personnel.

Conformément aux dispositions du contrat de progrès, l'ANPE sera par ailleurs autorisée à recruter en 1991, 500 agents supplémentaires, pour une moitié affectés aux tâches d'insertion associées au RMI, pour l'autre moitié affectés aux missions locales. Les recrutements seront financés conjointement par le ministère de la solidarité et les conseils généraux d'une part, sur les ressources allouées aux missions d'autre part.

Le bilan 1989 : une légère progression des services rendus aux entreprises, mais une stagnation du volume global de prestations d'évaluation, d'information, de conseil ou d'orientation offertes aux demandeurs d'emploi

En 1989, 1 197 000 offres d'emploi ont été enregistrées contre 1 006 000 en 1987 et 1 091 000 en 1988. On constate une forte progression des offres de contrats de travail à durée indéterminée et à plein temps (+ 14 % contre 3,5 % pour les offres de contrats à durée déterminée).

En revanche le taux de satisfaction diminue, régressant de 64 % en 1987 et 1988 à 62 % en 1989.

48 % des offres concernent les PME de moins de dix salariés et 30 % celles de 10 à 498 salariés. C'est donc bien dans ce secteur que se situe le plus important gisement d'emplois.

Au premier semestre de 1990 on observe un certain ralentissement (+ 2,2 %) de la progression des offres d'emploi (dont une partie -4,7 %- de contrats aidés). Le volume des offres placées reste stable.

Le bilan est moins satisfaisant en ce qui concerne les prestations. Alors que les inscriptions ont progressé de 0,8 %, passant de 4 730 058 en 1988 à 4 768 044 en 1989, le volume des prestations initiales (information, évaluation), individuelles ultérieures (suivi) et collectives ultérieures (orientation, entraînement à la recherche d'emploi et évaluation) a diminué, parfois dans de fortes proportions.

Bien qu'il soit malaisé d'établir des comparaisons avec 1989, en raison de la mise en place d'un nouveau fichier informatique des demandeurs d'emploi, il semble que le niveau d'activité de l'ANPE reste équivalent.

Il est donc actuellement difficile de déceler les premiers effets de la mise en oeuvre du contrat de progrès, celle-ci étant encore trop récente.

*

Si, d'une façon générale, les crédits consacrés aux services du travail et de l'emploi augmentent, il n'en est pas de même pour les interventions dont les crédits, même après imputation de 3 500 millions de reports, régressent de 14,69 %. Les 600 millions qui accompagnent le troisième plan pour l'emploi, dont une partie seulement concerne les actions développées ci-dessous, n'ont que peu d'incidence sur cette évolution négative.

A la lecture du "bleu budgétaire" il apparaît que les diminutions de crédits portent d'une part sur les dépenses passives

(préretraites, fonds de solidarité...), d'autre part sur des actions dont il a été fait un usage moindre que prévu.

Ces crédits, qui relevaient du traitement social du chômage, ont été soit non reconduits, soit redéployés en faveur du traitement économique du chômage. Les mesures destinées à lutter contre le chômage relèvent de l'une ou de l'autre de ces politiques. Ce sont elles qu'il convient d'examiner maintenant.

2. Du traitement social du chômage...

Traditionnellement le traitement social du chômage, encore appelé gestion sociale du chômage, vise à réduire la population active. Cet objectif est atteint soit en incitant la population la plus âgée, souvent plus vulnérable au chômage, à partir en retraite ou en préretraite, soit en favorisant la réinsertion des chômeurs par un effort de formation. On passe donc d'une dépense purement passive à une dépense active à effet différé.

Le traitement social a également consisté en créations d'emplois non marchands, parfois associées à des stages.

A cet objectif de réduction de la population active, était associée une politique de lutte contre l'exclusion sociale. L'indemnisation du chômage participe de ce même souci.

a) De 200 000 à 300 000 personnes ont échappé chaque année au chômage grâce au traitement social du chômage

Les préretraites (et les chômeurs dispensés de recherche d'emploi) : d'abord destinées à accompagner les restructurations industrielles, elles ont été le principal moyen de lutte contre le chômage entre 1977 et 1983. Citons, pour les plus de soixante ans, les garanties de ressources "licenciement" (1974-1977), les garanties de ressources "démissions" (1977), les allocations spéciales du fonds national pour l'emploi, au profit des salariés licenciés économiques de

cinquante-six ans, et la convention générale de protection sociale de la sidérurgie.

En 1983, la généralisation de la retraite à soixante ans entérine cette évolution. Afin d'abaisser encore l'âge du retrait de la vie active on crée les *contrats de solidarité* (mars 1982) permettant de bénéficier d'une préretraite à partir de cinquante-cinq ans, mais en contrepartie de l'embauche d'un jeune inscrit à l'ANPE ou d'autres chômeurs prioritaires. Cette mesure eut un succès immédiat (200 000 personnes sont parties en préretraite) et a permis une importante restructuration de la pyramide des âges dans les entreprises. Ses effets ont toutefois été néfastes en matière de transmission du savoir-faire et de l'expérience.

Une étude de l'Agence pour l'emploi des cadres (APEC) fixe à 1,6 million le nombre de personnes ayant cessé leur activité de façon anticipée depuis 1972.

Mais, en raison de son coût pour les finances publiques, il est mis fin à cette politique en 1983.

Les stages de formation : la politique de réduction des actifs et de réinsertion par la formation sera examinée dans la troisième partie de l'avis budgétaire. Rappelons cependant qu'après avoir surtout concerné les jeunes au sortir de leur scolarité, les stages ont été étendus, à partir de 1982, aux chômeurs de longue durée.

Les emplois non marchands : il s'agit d'employer des jeunes chômeurs à des tâches d'intérêt général. Ce sont les *emplois d'utilité collective* (1979), les *emplois d'initiative locale* (1982), les *stages jeunes volontaires*. En 1985, devant l'ampleur du chômage, sont créés les *travaux d'utilité collective* (TUC) dont le succès sera très important (200 000 dès 1985), mais qui décline depuis l'année dernière. Citons encore, à partir de 1987, les *programmes d'insertion locale* (PIL) destinés aux chômeurs âgés de longue durée.

Un travail du service des études et de la statistique, rendu public par le ministère du travail en avril 1990, met en évidence les

avantages et les inconvénients du traitement social du chômage en le comparant aux effets du traitement économique.

Le traitement social du chômage entraîne bien une diminution du chômage dû à la baisse de la population active, soit en "sortant" les chômeurs de cette population, soit en les incorporant plus ou moins fictivement aux emplois. De 200 000 à 300 000 personnes ont ainsi pu échapper au chômage chaque année. En outre cette politique accroît les dépenses publiques, ce qui induit à court terme une accélération de la croissance et des créations d'emplois. Mais à long terme ces mécanismes macro-économiques entraînent une hausse des salaires qui induit une augmentation de l'inflation et une réduction du nombre des emplois.

C'est pourquoi l'accent a été mis à plusieurs reprises sur le traitement économique du chômage. Toutefois les situations d'urgence -risque d'un fort accroissement du nombre des chômeurs, ce qui est le cas actuellement- et les inconvénients du traitement économique (lenteur et effets de substitution d'emplois) obligent à maintenir les deux types de mesures, dans un rapport susceptible cependant de varier.

A la suite des deux premiers plans pour l'emploi (1988 et 1989) la gestion sociale du chômage peut être résumée ainsi qu'il suit. Le troisième plan pour l'emploi va d'ailleurs en modifier quelque peu l'équilibre, en mettant davantage l'accent sur le traitement économique du chômage.

b) La situation actuelle : la transformation progressive des dépenses passives en dépenses actives

Les actions de formation étant traitées dans une autre partie de cet avis, les développements ci-après porteront principalement sur les préretraites et les mesures d'insertion.

● *Une diminution au recours aux préretraites au profit de la formation professionnelle*

Le Gouvernement veut limiter le recours aux préretraites en réduisant les versements à l'UNEDIC. Deux raisons motivent cette

limitation : le coût de la prise en charge qui représente en moyenne 200 000 F par bénéficiaire et la diminution du flux annuel, tombé de 39 000 en 1988 à 28 000 en 1990. Les crédits consacrés à cette action diminuent globalement de près de 3 milliards de francs ; 21 357 millions de francs sont redéployés. Désormais l'Etat finance 33 % et l'UNEDIC 67 %.

Rappelons par ailleurs que l'Etat a mis fin à son versement à l'association pour la gestion de la structure financière (ASF) destinée à financer la retraite à 60 ans. A la suite de l'accord passé avec les partenaires sociaux le 25 juin 1990, le budget prévoit cependant un concours financier de 1 milliard de francs.

● *Un renforcement des mesures d'insertion*

A la suite de l'adoption du plan emploi de septembre 1989, dont les mesures sont reprises et étendues par le troisième plan de septembre 1990, plusieurs lois sont intervenues pour mettre en place le nouveau dispositif :

- Instauré par la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle, le *contrat emploi solidarité* (CES) connaît un développement rapide depuis sa mise en oeuvre après publication du décret n° 90-105 du 30 janvier 1990. Le nombre moyen de conventions individuelles conclues hebdomadairement n'a cessé de croître : 2 000 en mars, 4 000 en avril, plus de 5 000 en mai, plus de 6 000 en juin. Au 21 octobre ce sont 197 000 contrats qui ont été signés, alors que l'objectif était d'en conclure 300 000 en 1990 ; révisé à la baisse (200 000) cet objectif suppose toutefois un effort de mobilisation considérable des différents partenaires.

Destinés à remplacer les TUC, les PIL et les activités d'intérêt général prévus dans le cadre du RMI, ces contrats permettent à des jeunes de 16 à 25 ans (75 %) et à des chômeurs de longue durée (25 %) d'accomplir des tâches d'intérêt général à mi-temps rémunérées au SMIC au sein de collectivités locales, d'associations et d'établissements publics.

Cette mesure (financée à 85 % par l'Etat) est reconduite en 1991 avec une enveloppe de 305 millions de francs d'aide financière de l'Etat aux associations et aux communes. L'objectif de 300 000 contrats est reconduit.

- Les contrats de retour à l'emploi (CRE), introduits par la loi du 13 février 1989 portant diverses mesures d'ordre social, avaient un caractère expérimental en 1989 et s'inscrivaient dans la mise en place du RMI. Ils ne s'adressaient qu'aux allocataires du RMI ou de l'allocation spécifique de solidarité.

Les débuts ont été modestes en 1989, puisque seuls 8 733 contrats ont été conclus. Ils ont sollicité le même type d'entreprises que les contrats de réinsertion en alternance. En revanche, le recrutement a porté sur des personnes de profil sensiblement différent. Il s'agit plus souvent d'hommes (56 %), de faible niveau scolaire (48 % sans formation contre 39 % pour le contrat de réinsertion en alternance). Les contrats signés sont généralement à durée déterminée (78 %), dans neuf cas sur dix pour moins d'un an.

Au début de l'année 1990, le nouveau contrat de retour à l'emploi, fusionnant les deux formules existantes était institué par la loi du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle ; il est destiné à aider à la réinsertion en entreprises des chômeurs de longue durée, des personnes indemnisées en allocation de solidarité spécifique et des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Le développement de cette nouvelle formule, mise en place par l'ANPE, a été rapide en 1990. 73 000 conventions étaient signées fin septembre. L'objectif de 100 000 contrats de retour à l'emploi sera dépassé. Une embauche sur deux concerne une femme.

Les publics prioritaires du plan pour l'emploi du 13 septembre 1989 : chômeurs de très longue durée (plus de trois ans), chômeurs de longue durée âgés de plus de 50 ans et bénéficiaires du RMI, sont représentés respectivement à hauteur de 11 %, 17 % et 12 %.

45 % des contrats sont conclus pour une durée indéterminée. Plus de la moitié des contrats à durée déterminée ont une durée comprise entre 7 et 12 mois. Dans 65 % des cas, l'entreprise qui embauche a moins de dix salariés. Dans un quart des cas, le contrat prévoit une exonération de charges dont la durée excède neuf mois.

Le troisième plan pour l'emploi reprend cette mesure en y apportant diverses améliorations : développement du volet formation (recours au tutorat), accession plus facile des PME (acompte de 40 % versé avec l'aide de l'Etat), ouverture du contrat de retour à l'emploi à tous les handicapés demandeurs d'emploi en le rendant plus simple et plus attractif que les dispositions existantes (contrat d'adaptation professionnelle).

Le coût prévu est de 1 682 millions de francs dont 1 596 millions pour la prise en charge des exonérations de cotisations de sécurité sociale, 46 millions pour l'ouverture du contrat de retour à l'emploi aux handicapés (5 000 CRE) et 40 millions pour l'aide au tutorat.

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit également, au titre des actions en faveur des *handicapés*, un renforcement des moyens consacrés à la garantie de ressources (+ 28,7 millions de francs soit + 9 %) qui, outre l'actualisation des prestations, devraient permettre la création -il ne s'agit pas cette fois de reconversions- de 2 800 places en centres d'aide par le travail (CAT), 800 places en ateliers protégés (AP) et 1 300 places en milieu ordinaire. Sont également prévus 22 millions de subventions aux AP ainsi que 2 millions pour l'aide à l'achat d'équipements. En outre, un accroissement des moyens dévolus aux équipes de préparation, de suivi et de reclassement (F.P.S.R.) (+ 15 millions) vise à couvrir complètement le territoire en 1992.

Pour faciliter *l'insertion professionnelle des femmes* dont le taux de chômage est de 12,8 % et qui représentent plus de la moitié des chômeurs, le décret n° 90-217 du 8 mars 1990 a porté de 43 F à 86 F pendant 250 jours le montant de l'aide aux chômeurs créateurs

ou repreneurs d'entreprise, pour les femmes isolées percevant l'allocation d'insertion du régime de solidarité.

Le troisième plan pour l'emploi prévoit, en faveur de l'accès des femmes à l'emploi, trois séries de mesures : définition, dans chaque région, d'une démarche cohérente de lutte contre le chômage des femmes, appuyée sur l'ensemble des dispositions d'aide à l'emploi et à la formation ; encouragement à la formation et au placement des femmes dans les métiers non traditionnels ; enfin, développement de la prise en charge des frais de garde des enfants.

Le coût de la généralisation du programme régional expérimenté avec succès dans sept régions en 1990 est de 7,5 millions de francs. Celui des mesures de formation au titre de l'allocation de femme isolée est de 42 millions de francs.

- *Un développement des structures d'insertion* : la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 a précisé le rôle des associations intermédiaires, leur régime et les chômeurs qu'elles peuvent employer. Elles bénéficient d'exonérations de cotisations sociales. A la suite du rapport Alphandéry sur les expériences menées en matière d'insertion par l'économique, le troisième plan pour l'emploi reconnaît le rôle et organise les modalités de fonctionnement des structures d'insertion par l'économique : les *associations intermédiaires* et les *entreprises d'insertion*.

A ce titre sera créé un fonds de garantie d'emprunt auprès des banques et des établissements financiers ; l'aide au poste de travail aux entreprises d'insertion passera de 30 000 F à 36 000 F, le montant total des subventions sera porté de 60 000 F à 72 000 F, une avance de 40 % des sommes perçues l'année précédente sera versée dès le début de l'année en cours ; des accords-cadres pluriannuels seront signés avec les organismes fédérant les structures d'insertion ; la création d'un conseil national de l'insertion par l'économique, composé d'élus locaux, de représentants des entreprises d'insertion, des administrations, de représentants socio-économiques est décidée ; un programme d'aide à la formation des créateurs de structures d'insertion sera pris en charge par l'Etat ; une base légale sera donnée au recours, dans les entreprises d'insertion, aux contrats à durée déterminée, la durée maximale de ce contrat sera fixée à 24 mois avec possibilité de deux renouvellements dans cette limite de 24 mois ;

enfin, la durée maximale de travail trimestrielle ouvrant droit à l'exonération des charges patronales de sécurité sociale des associations intermédiaires sera portée de 250 heures à 254 heures.

Le coût global de cette mesure est de 20,5 millions de francs.

- *Un renforcement des moyens d'information et d'accueil des publics en difficulté d'insertion* : la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 a précisé le statut juridique, l'objet et les fonctions des 150 missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes de 16 à 25 ans, inspirées par le rapport Schwartz de septembre 1981 et instituées par une ordonnance du 26 mars 1982 ; un conseil national des missions locales, présidé par un élu local, est institué. 50 nouvelles missions locales ont été créées, ce qui porte leur nombre, en 1990, à 152.

Le troisième plan pour l'emploi prévoit de poursuivre le développement du réseau de missions locales avec la création de 50 nouvelles missions en 1991.

Par ailleurs, l'ANPE prêtera son expérience en détachant des agents dans les missions locales (cf. ci-dessus, ANPE).

Le coût du développement des missions locales et du réseau des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) est de 92,6 millions de francs.

A titre expérimental, en 1991, des *maisons de la formation* seront créées dans certains quartiers en difficulté faisant l'objet d'un programme de développement social, avec l'aide des différents partenaires concernés. L'Etat y participera en fournissant une aide au fonctionnement, dégressive sur trois ans et n'excédant pas 50 % du coût total. Pour 1991, le coût de la création de ces maisons est estimé à 15 millions de francs.

Le traitement social du chômage, hormis les actions de formation qui seront examinées ultérieurement, en raison de son caractère passif, ne constitue plus une priorité pour le ministère qui lui préfère le traitement économique destiné à alléger le coût du travail.

3. ... Au traitement économique du chômage

Le traitement économique a pour but d'aider à la création d'emplois en réduisant le coût du travail, soit directement par le biais des exonérations ou des allègements de charges sociales, soit indirectement en assouplissant les règles du travail afin d'adapter l'emploi à la conjoncture économique.

Les aides à l'emploi dans le secteur marchand ont été utilisées dans un premier temps principalement pour promouvoir l'embauche des jeunes. A coût salarial identique une entreprise préférerait en effet embaucher un adulte déjà formé plutôt qu'un jeune sans expérience. Ces systèmes d'aides à l'emploi, depuis 1977, ont tous été couplés avec une obligation de formation ; ils ont en outre évolué depuis vers une gestion plus rigoureuse des exonérations, non sans quelques détournements de procédure, afin que les jeunes acquièrent une véritable expérience professionnelle et que ces emplois aidés ne se substituent pas à d'autres.

Citons les *stages pratiques* de 1977 à 1982, les *stages d'initiation à la vie professionnelle* (SIVP), en forte expansion à partir de 1986 (100 000 stagiaires en moyenne annuelle en 1987 et 1988), mais de moins en moins utilisés, destinés à permettre l'acquisition d'une expérience professionnelle.

Les *contrats emploi-formation*, créés en 1975, les *contrats d'adaptation* et les *contrats de qualification* (1984), lient le contrat de travail à l'acquisition d'une formation.

Comment se présente aujourd'hui, après deux plans pour l'emploi et un troisième en préparation, la politique de traitement

économique du chômage ? Pour répondre à cette question les différentes mesures du troisième plan pour l'emploi qui représente l'état le plus achevé de cette politique, serviront à en retracer les grandes lignes. A cette occasion un rappel et un bilan des mesures précédemment engagées seront présentés.

Le troisième plan pour l'emploi

Ce plan, présenté le 13 septembre au conseil des ministres, contient quatre séries de dispositions dont le coût global est estimé à douze milliards de francs : des dispositions relatives à la formation professionnelle, présentées dans la troisième partie de cet avis, qui visent à adapter l'emploi à l'offre et à faciliter la formation dans les petites entreprises ; des dispositions relatives à l'orientation sociale et professionnelle, déjà présentées ; des dispositions visant à alléger les charges des entreprises ; enfin, des dispositions relatives à l'aménagement du temps de travail. Un projet de loi sera examiné cette session afin de prendre les mesures législatives nécessaires à l'application du plan. Il viendra compléter les dispositions figurant dans la loi de finances.

a) Favoriser la création d'emplois par l'allègement du coût du travail et le soutien de l'effort d'investissement des entreprises.

Ces aides concernent principalement les petites et moyennes entreprises, qui constituent le secteur le plus porteur en matière de créations d'emplois.

● Alléger le coût du travail

Cet allègement est obtenu par deux types de mesures : la réduction de certaines charges sociales et l'exonération de cotisations employeurs pour l'embauche d'un premier salarié.

. la réduction de charges sociales est obtenue par un déplafonnement de certains versements qui autorise une réduction du taux. Cette mesure vise à alléger la charge des entreprises de main d'oeuvre dont les salaires sont bas ou moyens, afin de stimuler la création d'emplois dans ces branches. En revanche, il pénalise les entreprises à forte valeur ajoutée dont les salaires sont élevés et qui verront leurs charges s'accroître.

Le deuxième plan pour l'emploi avait déjà prévu un tel mécanisme : c'est ainsi que la deuxième tranche du déplafonnement-allègement des cotisations employeurs d'allocations familiales, intervenue le 1er janvier 1990, devrait entraîner, comme la première, la création de 22 000 emplois. Le ministère attend du déplafonnement-allègement des cotisations accidents du travail 12 000 créations d'emplois ; ce déplafonnement prévu par la loi du 23 janvier 1990 (décrets à paraître) s'accompagnera d'un allègement global rendu possible par la situation excédentaire de cette branche, grâce à une diminution de 0,56 % du taux moyen de 3,44 % en 1989. L'allègement devrait être de 3 milliards de francs.

Le troisième plan emploi prévoit le même mécanisme pour le versement transport auquel sont assujetties les entreprises d'au moins dix salariés dans les agglomérations urbaines. La réduction des taux devrait être de 20 % environ en région parisienne et de 10 % dans les autres agglomérations, sous réserve de leur accord. Cette mesure devrait favoriser la création de 1 000 emplois en région parisienne.

● Faciliter l'embauche de salariés

L'exonération des charges sociales employeur, pendant 24 mois, lors de l'embauche d'un premier salarié introduite par la loi du 13 janvier 1989 (premier plan pour l'emploi) et prolongée par la loi du 31 décembre 1989, a connu un succès important : depuis sa mise en place jusqu'au 31 décembre 1989, 65 000 embauches ont été ainsi réalisées. Son impact est évalué en première analyse à près de 25 000 embauches supplémentaires. En 1990, le rythme des embauches se maintient à un rythme satisfaisant (40 000 embauches réalisées de janvier à août 1990).

Les secteurs d'embauche sont, pour les deux-tiers, des secteurs du tertiaire, avec une part importante dans les services marchands (38 % des embauches en 1989). Le bâtiment représente 1/4 des embauches réalisées sur l'année 89. Peu d'embauches concernent l'industrie, compte tenu notamment du faible nombre d'entreprises individuelles dans ce secteur.

Les salariés sont principalement des hommes (62 %) et des jeunes (plus de 4 sur 5 ont moins de 40 ans), des ouvriers (plus de la moitié des embauches), en majorité qualifiés, d'un niveau moyen de formation : trois salariés embauchés sur cinq ont le niveau d'un BEP, d'un CAP, d'un brevet de technicien ou du baccalauréat technique (niveau IV ou V). Pour la moitié, ils sont demandeurs d'emploi (inscrits ou non à l'ANPE) et pour 12 % sous contrat de travail ou en stage de formation organisé par l'Etat en faveur des jeunes ou des chômeurs de longue durée.

Toutes durées de travail confondues, le salaire moyen du salarié embauché est, en 1989, de 5 500 F brut par mois. Cette valeur moyenne recouvre une dispersion très forte selon le sexe.

Cette exonération est reconduite pour un an en 1991. Le surplus de cotisations sociales générées par l'emploi du salarié dépasse à moyen terme le coût initial occasionné à la sécurité sociale pour l'exonération. Elle est donc neutre pour les finances sociales.

Une seconde mesure, en faveur de l'emploi des chômeurs de longue durée de plus de cinquante ans, a consisté en l'exonération de charges sociales employeurs pour 9 ou 18 mois. 15 000 emplois ont ainsi été créés, alors que l'objectif était de 30 à 40 000 personnes - 210 000 personnes de 50 ans ou plus étaient au chômage depuis plus d'un an lors du lancement de cette mesure.

D'autres mesures d'exonération de charges sociales accompagnent certaines opérations de formation professionnelle. Elles seront présentées avec elles.

Enfin, dans cette catégorie de mesures, il convient de ranger les *aides à la création d'entreprises*, beaucoup moins demandées depuis qu'un contrôle est opéré sur la viabilité des projets, mais qui restent utiles à la création d'emplois. Le médiateur de la République a d'ailleurs formulé à l'attention du Gouvernement une proposition de réforme (STR 90-05), le 3 juillet 1990, relative à l'assouplissement des modalités d'attribution de l'aide aux demandeurs d'emploi qui créent ou reprennent une entreprise.

L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises (ACCRE) est aujourd'hui comprise entre un montant minimal de 10 750 francs et un montant maximal de 43 000 francs. Le montant minimal de l'aide est augmenté de 50 % et passe à 16 125 francs.

Afin de développer les perspectives de réinsertion professionnelle des personnes en difficulté, il a été décidé d'étendre aux bénéficiaires du RMI l'accès à l'ACCRE.

Le rapport demandé par le gouvernement à M. Bertherat a par ailleurs montré que "l'essaimage" pouvait être un levier important de la création d'entreprises.

Il a donc été décidé de permettre en 1991 à tout salarié quittant une entreprise qui réduit le nombre de ses emplois dans le cadre d'un plan social ou de gestion prévisionnelle des effectifs pour reprendre ou créer une entreprise, de percevoir une aide de l'Etat d'un montant équivalent à celle de l'employeur, dans la limite du montant maximal de l'ACCRE.

En outre, l'intéressé bénéficiera de l'exonération de charges sociales pendant les six premiers mois de la création ou de la reprise, comme dans le cas de l'ACCRE.

Les crédits prévus en faveur de cette mesure sont de 81,9 millions de francs.

Rappelons que des mesures spécifiques aux femmes créatrices d'entreprises ont également été prévues.

- Soutenir l'effort d'investissement des entreprises

Il s'agit naturellement de mesures qui dépassent largement le seul objectif de la création d'emplois. Sans porter un

jugement au fond, votre commission se demande si ces mesures sont véritablement créatrices d'emplois et si elles doivent figurer dans un plan emploi ; car rien n'indique que ces soutiens indirects ne seront pas utilisés à la seule modernisation des entreprises ou à d'autres investissements non créateurs d'emplois.

Les mesures fiscales déjà intervenues en application des précédents plans, ont, d'après le ministère, accru l'autofinancement des entreprises et stimulé la croissance des investissements : 6,9 % en 1989, 5,7 % en 1990, et plus particulièrement l'investissement industriel : 8,2 % en 1989 et 9 % en 1990.

Une évaluation des emplois ainsi créés directement ou induits dans d'autres secteurs par "ricochet" serait particulièrement intéressante.

Ces mesures sont les suivantes :

. Baisse du taux de l'impôt sur les sociétés sur les bénéfices réinvestis (article 3 du projet de loi de finances) de 37 % à 34 %, le taux d'imposition des bénéfices distribués restant pour sa part à son niveau de 1988, soit 42 %.

Cette mesure bénéficie proportionnellement plus aux PME qu'aux grandes entreprises. C'est ainsi que les entreprises de moins de 50 salariés bénéficieront de 39 % du montant total de cet allègement, alors qu'elles ne représentent que 30 % de la valeur ajoutée. Le coût de cette mesure, pour 1991, sera de 5,4 milliards.

. Amélioration des fonds propres des PME. Il s'agit, afin d'augmenter leurs capacités d'investissement, d'améliorer le régime des comptes courants d'associés (article 8) pour un coût de 130 millions de francs, de rénover le régime fiscal du capital risqué (article 72), d'inciter aux augmentations de capital (article 68) pour un coût de 100 millions de francs. Il est en outre prévu d'étudier la possibilité de former le capital social d'une SA ou d'une SARL en partie par des apports en industrie.

. **Accroissement de l'effort de recherche par le crédit d'impôt.** L'accroissement de la dépense fiscale au titre du crédit d'impôt-recherche s'inscrit dans l'effort de rattrapage de la France vis-à-vis des autres grands pays industriels en matière de recherche et de développement (2,3 % du PIB en 1987 contre 2,7 % aux USA et 2,8 % en RFA et au Japon). Il existe d'ailleurs une corrélation forte entre innovation et création d'emplois.

Afin de renforcer le caractère incitatif de ce crédit d'impôt, qui est calculé à partir de l'accroissement des dépenses de recherche, il est décidé de relever le plafond total des dépenses (internes et externes) éligibles de 5 à 40 millions de francs et de relever de 55 à 65 % la quotité des dépenses de fonctionnement prises en compte dans l'assiette des dépenses (article 66). Le coût de cette mesure est évalué à 780 millions de francs.

. **Plafonnement de la taxe professionnelle.** L'assiette de la taxe professionnelle pénalise l'investissement et l'emploi, à la différence d'une taxe fondée sur la valeur ajoutée.

Initialement fixé à 5 % de la valeur ajoutée pour les années 1985 à 1988, ce plafonnement a été ramené successivement à 4,5 % pour 1989, puis à 4 % pour 1990.

Ce pourcentage est ramené de 4 % à 3,5 % pour les impositions établies au titre de 1991 et des années suivantes afin de poursuivre l'effort engagé en vue de limiter le poids de la taxe professionnelle (article 4).

120 000 entreprises supplémentaires bénéficieront ainsi de ce nouvel allègement de la taxe professionnelle dont le coût budgétaire sera de 90 millions de francs en 1991 et 3 310 millions en 1992.

. **Meilleur financement du développement des PME.** Les mesures d'accroissement du financement des entreprises par les ressources CODEVI adoptées depuis 1988 ont permis aux PME de

recevoir au total 37 milliards de francs à des taux attractifs et ont pesé sur l'ensemble des taux en stimulant la concurrence entre les banques.

L'objectif poursuivi est de prolonger ces mesures en concentrant l'effort sur les plus petites entreprises et en leur permettant de mieux négocier leurs prêts avec les banques. Ainsi, 16 milliards de francs de prêts nouveaux seront accordés aux PME grâce à des ressources CODEVI. Les taux d'intérêt de ces prêts continueront d'être librement fixés par la concurrence bancaire et feront l'objet d'un affichage précis, intégrant toutes leurs composantes. Les établissements collecteurs se sont engagés, comme en 1988 et 1989, à ne pas dépasser un taux plafond de 9,25 %. Les prêts bancaires aux entreprises seront recentrés sur les petites entreprises ; ces prêts seront réservés aux entreprises de moins de 100 millions de francs de chiffre d'affaires (au lieu de 500 millions de francs jusqu'ici). Le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME), les Sociétés de développement régional (SDR) et la Caisse centrale de crédit coopératif (CCCC) seront associés à ce dispositif et disposeront à cette fin d'une enveloppe de 4 milliards de francs.

. Renforcement de l'activité économique dans les zones rurales. Les premiers résultats du recensement 1990 confirment le recul démographique et la perte de vitalité économique d'une partie des zones à dominante rurale du territoire. Si l'on veut enrayer les difficultés structurelles de ces régions et notamment le départ des jeunes, il convient d'y reconstituer un tissu économique diversifié.

Un dispositif d'aide à l'investissement industriel sera créé en 1991 pour soutenir les projets d'investissement et de création d'emplois, dans les zones à dominante rurale prioritaires.

Ce dispositif sera mis en place de façon déconcentrée et en étroite liaison avec les conseils généraux dont le concours financier sera sollicité.

Le projet de loi en préparation sur la répartition intercommunale de la taxe professionnelle versée par les

hypermarchés nouvellement créés prévoit d'affecter une fraction de ces sommes réparties, dans chaque département, aux petits commerces en zone rurale.

L'aide à l'investissement industriel dans les zones à dominante rurale sera dotée en 1991 de 100 millions de francs par l'Etat, prélevés sur le budget de l'aménagement du territoire. 10 % de la répartition intercommunale de la taxe professionnelle, environ 15 millions de francs, seront consacrés à l'action en faveur des derniers commerces en zone rurale.

b) Favoriser la création d'emplois par l'assouplissement des règles du travail

Le troisième plan pour l'emploi comporte deux séries de mesures destinées à accroître la durée d'utilisation des équipements et à réduire le temps de travail. Elles viennent s'ajouter aux nombreuses mesures d'assouplissement déjà passées dans le droit positif.

Outre les mesures prises pour faciliter les licenciements économiques et la conversion des salariés, ces mesures s'articulent toutes autour de l'aménagement du temps de travail, avec pour corollaire la lutte contre le travail clandestin

● Les congés et conventions de conversion

Deux mesures publiques d'aide à la réinsertion professionnelle des salariés dont l'emploi est supprimé coexistent : les congés de conversion institués le 5 août 1985 par les pouvoirs publics et les conventions de conversion mises en place par la loi du 30 décembre 1986 et gérées par les partenaires sociaux.

La loi du 2 août 1989 sur la prévention du licenciement économique et le droit à la conversion permet de généraliser un droit minimal à la conversion et d'améliorer le dispositif conventionnel. En particulier la convention est portée de 5 à 6 ans.

Les dispositifs de conversion bénéficient à un public croissant et connaissent une amélioration des conditions de reclassement.

En 1989, 2 439 salariés licenciés pour motif économique ont bénéficié d'un congé de conversion de type sectoriel (navale, sidérurgie), 1 272 ont adhéré au dispositif de droit commun ouvert à l'ensemble des secteurs d'activité (loi du 5 août 1985) ; enfin, 30 356 personnes ont bénéficié d'une convention de conversion (accord des partenaires sociaux du 20.10.1986).

Au premier semestre 1990, on comptait 19 994 nouveaux adhérents aux conventions de conversion et 367 salariés ayant obtenu le bénéfice d'un congé de conversion de droit commun.

Le coût pour l'Etat s'est élevé à 132 989 840 francs pour les congés de type sectoriel, 40 216 452 francs pour les congés de droit commun, 224 149 358 francs pour les conventions de conversion. Au premier semestre 1990, il a été respectivement de 16 759 634 francs, 12 270 059 francs et 157 726 776 francs.

Les taux de reclassement se sont nettement améliorés :

- 60 % en 1989 contre 50 % en 1988 pour les dispositifs sectoriels,
- 47 % en 1989 contre 30 % en 1988 pour les congés de droit commun,
- 48 % en 1989 contre 41 % en 1988 pour les conventions de conversion. La proportion d'emplois à durée indéterminée s'est accrue également, atteignant 70 %.

Les spécificités du dispositif des congés de conversion se sont encore renforcées en 1989. Utilisé dans le cadre de restructurations d'une certaine ampleur ou lors de circonstances difficiles (fermeture, bassin d'emploi déprimé...), le congé présente les caractéristiques suivantes :

- 82 % des adhérents viennent de l'industrie,
- 43 % sont issus d'établissements de plus de 500 salariés,
- 66,8 % sont de qualification ouvrière,
- 62,8 % sont des hommes.

A l'inverse, les conventions de conversion connaissent une large diffusion dans les entreprises et notamment une diffusion accrue dans les petites et moyennes entreprises.

- 53,6 % des adhérents viennent du tertiaire,
- 31,3 % sont issus d'entreprises de moins de 10 salariés,
- 28,7 % d'entreprises de 10 à 49 salariés,
- 13,9 % sont issus d'entreprises en règlement judiciaire,
- 41,3 % sont des employés,
- 51,2 % sont des femmes.

● **L'aménagement du temps de travail**

Le troisième plan pour l'emploi prévoit :

. **L'aménagement des horaires de nuit.** L'accord national interprofessionnel du 17 mars 1975 prévoit que les conventions collectives de branche ou les accords d'entreprise doivent définir une compensation pécuniaire pour les salariés concernés. La compensation en usage prend donc aujourd'hui pour l'essentiel la forme de majorations de salaire pouvant aller de 15 à 100 % selon les cas.

Le repos compensateur permet de concilier protection de la santé des travailleurs de nuit et réduction du temps de travail favorable à l'emploi. C'est pourquoi la loi affirmera le principe d'un véritable droit à compensation au profit des salariés concernés, les conventions collectives de branche devant arrêter sa forme (majoration de salaire, réduction du temps de travail) et son montant avant le 1er janvier 1992.

A cette date, le Gouvernement établira un bilan des négociations.

. **et l'institution d'un droit au temps partiel choisi.** Le code du travail se borne aujourd'hui à donner aux salariés travaillant à temps plein une priorité d'accès aux emplois à temps partiel créés par leur employeur. Il ne prévoit pas de véritable droit au temps partiel choisi.

L'institution de celui-ci présente le double avantage d'encourager le développement du travail à temps partiel et à travers lui la création d'emplois, et de permettre aux salariés de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale et sociale.

Une enquête de la Communauté européenne montre à cet égard que 19 % des salariés français à temps plein souhaitent travailler à temps partiel.

Le droit au temps partiel choisi sera consacré par le code du travail, qui prévoira deux cas de figure : le temps partiel à l'initiative de l'employeur et le temps partiel à l'initiative des salariés.

Les conventions collectives de branche définiront les modalités d'exercice de ce droit nouveau, et notamment, les conditions dans lesquelles les demandes des salariés pourront être exprimées et prises en considération.

Le Gouvernement dressera au 1er janvier 1992 le bilan de ces négociations.

Cette mesure est étendue au congé parental : les salariés pourront choisir, outre le congé à temps plein ou à mi-temps, l'exercice de leur activité pendant un temps partiel choisi, pouvant aller de 17 heures 30 à 32 heures hebdomadaires.

Ces mesures viennent s'ajouter à d'autres déjà passées dans la législation du travail et largement utilisées, non sans poser de sérieux problèmes pour certaines d'entre elles.

Le travail précaire : sous la pression des entreprises soucieuses de disposer d'une certaine "flexibilité" du travail, et pour tenter parallèlement d'augmenter les emplois, même s'ils ne sont pas

stables, divers textes sont intervenus pour reconnaître, légaliser et moraliser le recours à ces emplois "atypiques".

- *Le travail temporaire* : contrats à durée déterminée (CDD) et travail intérimaire. La loi du 12 juillet 1990 fixe le nouveau régime légal de ces contrats. Certaines de ses dispositions renvoient à l'accord national interprofessionnel du 24 mars 1990.

D'après les chiffres publiés par le service des études et de la statistique en octobre 1990, l'activité du travail temporaire n'a jamais été aussi forte qu'en 1989 avec 6,7 millions de contrats de travail (+ 22 % par rapport à 1988), d'une moyenne de 2,08 semaines (+ 5,5 %), qui équivalent à 309 000 salariés à temps plein. Cela représente un taux d'utilisation de l'intérim dans l'emploi salarié du secteur privé de 2,3 %.

L'intérim se diffuse dans le tertiaire (+ 41 %), alors qu'il y était peu utilisé. Il continue à progresser dans tous les secteurs où il était déjà implanté : bâtiment, agriculture, construction automobile, construction mécanique, caoutchouc, construction navale et aéronautique.

Le recours à l'intérim s'accroît dans les professions non ouvrières (employés, professions intermédiaires, cadres) et chez les ouvriers non qualifiés.

Les caractéristiques démographiques des intérimaires bougent peu : pour près des trois-quarts, ce sont des hommes ; ils comptent une proportion élevée de jeunes (40 % ont entre 18 et 24 ans) et d'étrangers (13 %). Le taux d'utilisation du travail temporaire atteint près de 10 % chez les jeunes de 18 à 24 ans, 6 % chez les Maghrébins et 16 % chez les ressortissants d'Afrique noire.

On observe toutefois un signe de ralentissement au premier trimestre 1990, sans doute en raison du ralentissement de l'activité économique. La loi du 12 juillet 1990 devrait également jouer un rôle modérateur.

- *Le travail à temps partiel* : de 1985 à 1989 le travail à temps partiel a poursuivi sa croissance passant de 10,9 % des actifs en 1985 à 12 % en 1989. L'essentiel de cette augmentation s'est faite en 1985 et 1986 ; depuis 1988, la tendance est à la stabilité.

Le temps partiel est un phénomène presque exclusivement féminin (23,7 % des femmes actives et 3,5 % des hommes actifs travaillant à temps partiel en 1989). Il a augmenté aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. La poussée est particulièrement nette dans les collectivités locales (de 15,9 % à 19,1 %).

Si l'on excepte certaines catégories ou activités traditionnelles dans lesquelles le temps partiel représente une part importante de la main d'oeuvre (agriculture : 14,9 %, services domestiques : 64,1 %), on constate que la majeure partie du temps partiel se concentre dans quelques grandes activités du secteur tertiaire (commerce de détail, hôtellerie-restauration, location et crédit bail immobilier, services marchands et non marchands, postes et télécommunications) dans lesquelles il touche entre 12 et 21 % de la population active.

Après le sexe, l'âge est un critère déterminant : les moins de 25 ans (18,4 %) et les plus de 60 ans (24,4 %) sont davantage sollicités pour des emplois à temps partiel que les tranches d'âge intermédiaires.

Un projet de directive européenne est actuellement à l'étude.

Ce recours aux emplois "atypiques" et principalement aux emplois précaires, s'il donne une certaine souplesse de gestion aux entreprises et peut correspondre aux aspirations de certains salariés, notamment les femmes, risque cependant de poser de graves problèmes dans la mesure où il devient de plus en plus un passage obligé pour les jeunes.

Une étude du centre d'études des revenus et des qualifications (CEREQ) indique qu'en 1987 les jeunes occupaient la moitié des emplois temporaires (SIVP, intérim, TUC et CDD). Cette étude, réalisée de telle sorte que les effets du service national sont annulés, démontre que le premier emploi, malgré la reprise de l'emploi stable constatée en 1989, devient de plus en plus un emploi précaire, tandis que la part d'emplois stables occupés par les jeunes - surtout les femmes- ne cesse de diminuer.

Ainsi, sur 300 000 jeunes sortis du secondaire avant ou au niveau terminale en 1986, les deux tiers n'ont connu que la précarité : 4 % par le chômage, 18 % par une alternance chômage/"mesures jeunes" et 42 % par une succession de périodes de chômage et d'intérim, de "mesures jeunes" et de CDD.

Le CEREQ conclut en soulignant le risque de marginalisation de ces jeunes, qui ne peuvent se fixer dans un emploi, et donc bénéficier d'une véritable insertion par le travail, avec comme conséquence une forte proportion de jeunes de 25 à 30 ans parmi les bénéficiaires du RMI.

Cette situation traduit ou renforce l'inadaptation psychologique d'une partie des jeunes au monde du travail.

● L'utilisation des équipements : le troisième plan pour l'emploi prévoit de nouvelles compensations pour le travail de nuit (cf ci-dessus). Ces dispositions complètent celles de la loi n° 90-9 du 2 janvier 1990 relatives à la majoration du repos compensateur, dans les entreprises de plus de dix salariés, dû au salarié pour toutes les heures supplémentaires effectuées au-delà du contingent légal de 130 heures.

Toutefois, si ces mesures, travail de nuit et heures supplémentaires, concourent à une meilleure utilisation des équipements, la mesure la plus attendue en matière de création d'emplois, est celle instituée par l'article 121 de la loi de finances pour 1990 du 1er janvier 1990, instituant un crédit d'impôt pour les

sociétés qui procéderaient à des réorganisations de travail entre le 1er janvier 1990 et le 31 décembre 1992, afin d'améliorer la durée d'utilisation des équipements tout en réduisant la durée de travail de leurs salariés. Les derniers textes d'application étant récemment parus, il est encore trop tôt pour tirer un quelconque bilan de cette réforme. (voir ci-dessous "Relations du travail").

● Le chômage partiel : aménagement du temps subi en cas de cessation momentanée de l'activité de l'entreprise, l'organisation du chômage partiel permet à l'entreprise -et à l'emploi- de surmonter les aléas de la conjoncture. C'est à ce titre qu'il figure dans cette partie de l'avis.

Un décret du 27 avril 1990 et un avenant du 21 mai 1990 à l'accord interprofessionnel du 21 février 1968 (modifié) ont revalorisé l'aide publique et l'indemnité conventionnelle.

Le recours au chômage partiel a diminué des trois quarts par rapport à 1987.

Cette mesure concernait 1,1 million de personnes en 1987, et 540 000 en 1988, elle n'en touche plus que 270 000 en 1989 ; le nombre des journées indemnisables, qui atteignait 6,3 millions en 1987 s'est réduit à 3,2 millions en 1988 et à 1,8 million en 1989.

Le chômage partiel est utilisé aujourd'hui en grande majorité par les petites et moyennes entreprises : 94 % des établissements qui y ont eu recours en 1989 ont moins de 200 salariés. Ces entreprises représentent près de 70 % du total des journées indemnisables.

Le nombre moyen des jours chômés par salarié concerné est passé en 1989 de six à sept jours ; or ce chiffre était stable depuis 1986. Il semble que l'on ait moins besoin du chômage partiel, mais on y recourt pour plus longtemps. Ce nombre de journées est plus important dans l'agriculture (11 jours), le BTP et le tertiaire

marchand (10 jours) que dans l'industrie où il se stabilise à six jours en moyenne.

Dans plus de 80 % des cas la demande d'indemnisation résulte d'une mauvaise conjoncture économique. Par exemple dans le Limousin, les demandes se sont accrues de 35 % en 1989 -alors qu'elles baissaient de 44 % pour l'ensemble de la France- à la suite d'une réduction d'activité dans les secteurs de la confection et de l'électronique.

Par ailleurs, un accroissement sensible des demandes pour cause de restructuration a eu lieu, surtout dans les entreprises de moins de 200 salariés ; il en a été de même pour les demandes dues à des circonstances exceptionnelles : en Corse à la suite de grèves (31 000 journées indemnisables au deuxième trimestre 1989 contre 700 au deuxième trimestre 1988), en région Rhône Alpes en raison de la mauvaise saison de ski (56 000 journées indemnisables au premier trimestre 1989 et 46 000 au premier trimestre 1990).

Le chômage partiel permet donc d'indemniser des petites et moyennes entreprises qui sont empêchées de produire par manque de commandes ou des entreprises qui ont des difficultés exceptionnelles mais temporaires. Il permet de réagir de façon rapide et précise.

Les résultats du premier semestre 1990 accusent encore une baisse de 6 % mais cette baisse est nettement moindre qu'à la même période de 1989 (- 44 %).

Le corollaire de ces mesures destinées à favoriser l'emploi réside dans la nécessité de combattre le travail clandestin.

● La lutte contre le travail clandestin.

Le décret n° 90-656 du 25 juillet 1990 réorganise la politique des pouvoirs publics pour lutter contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et les trafics de main d'oeuvre. Il est créé auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

une mission de liaison interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, qui a pour objet d'animer et de coordonner le dispositif interministériel au plan national. Cette mission remplace une précédente mission du même nom, mais voit ses compétences élargies.

Elle a pour attributions : l'assistance aux services de contrôle et aux instances locales de coordination, les études, recherches et propositions de toute nature, la collecte et l'exploitation des informations transmises par les services de contrôle et l'autorité judiciaire, l'établissement d'un rapport annuel remis au ministre du travail.

Une circulaire du 25 juillet 1990 rappelle les instructions relatives à la coordination des actions administratives et judiciaires au niveau local et national et présente l'article L. 611-13 du code du travail, qui permet depuis la loi du 2 janvier 1990 aux officiers de police judiciaire d'entrer sur les lieux de travail pour constater les infractions de travail clandestin et d'emploi d'étrangers sans titre.

*

Au terme de cette présentation de la politique de l'emploi visant à alléger les charges des entreprises et à assouplir les règles régissant le contrat de travail, votre commission se doit de manifester quelques inquiétudes, qui sont autant de mises en garde.

Ainsi, l'évolution des règles du contrat de travail qui permet, dans une entreprise qui pratique la "gestion à flux tendus" des emplois, la cohabitation de salariés intégrés à l'entreprise, bien formés, et de salariés intérimaires, ne risque-t-elle pas à terme de déstabiliser l'entreprise elle-même qui y perd une part de son identité, et surtout de creuser encore un peu plus le tissu social, séparant plus nettement ceux qui sont intégrés et ceux qui sont en marge, les chômeurs bien sûr, mais aussi ceux qui ne côtoient le monde du travail que de façon précaire ?

La deuxième interrogation concerne l'efficacité du traitement économique du chômage ; sans chercher à remettre en

cause la politique d'allègement des charges, qui se justifie notamment par l'approche de la date d'ouverture du grand marché européen, on peut légitimement se demander si cette politique est vraiment créatrice d'emplois, ce qui justifierait sa place dans le plan emploi.

En effet, le travail déjà cité du service des études et de la statistique du ministère du travail (quinze ans de politique de l'emploi) montre que si les politiques d'aide à la création d'emplois, mises en oeuvre entre 1977 et 1988, ont eu un effet expansionniste, *"les créations nettes d'emplois supplémentaires ont été finalement relativement peu nombreuses, car pour une large part les emplois aidés se sont substitués à d'autres"*.

En termes budgétaires, il est intéressant de comparer les résultats obtenus par le traitement social et le traitement économique. Ainsi, d'après l'étude du SES, *"il est possible de confronter les résultats que l'on aurait obtenus si les dépenses budgétaires affectées à la politique active de l'emploi avaient été utilisées pour réduire les cotisations sociales patronales. Les simulations macro-économiques de cette hypothèse montrent qu'un allègement de 50 milliards de francs -ce qui correspond au montant des dépenses budgétaires engagées en 1988 pour le financement des dispositifs dont nous avons analysé les conséquences macro-économiques- des cotisations sociales en 1988 permettrait la création de 200 000 emplois au terme de cinq ans. Le chômage diminuerait alors de 100 000 environ. La gestion économique ne peut donc être qu'une alternative partielle à la gestion sociale. Les effets de la gestion économique sont relativement lents à apparaître. A court terme, malgré un coût élevé, elle n'a qu'une incidence marginale sur le chômage (quelques dizaines de milliers d'emplois supplémentaires au cours des deux premières années). On comprend dès lors que sous la pression de l'urgence, on ait privilégié la gestion sociale au cours des quinze dernières années. Mais l'évolution récente de la croissance et la perspective d'une baisse spontanée du chômage tend à modifier les données de l'arbitrage : libérée des contraintes à court terme, la politique de l'emploi peut progressivement être réorientée dans le sens de la gestion économique"*.

Toutefois, en France, on l'a vu, l'emploi ne suit pas la croissance, pour des raisons qui ont été précisées au début de cet avis. Peut-on dès lors être assuré, pour que cette gestion économique du chômage montre, à l'avenir, son efficacité, que les allègements serviront bien à créer des emplois et pas seulement à favoriser

l'investissement des entreprises, à reconstituer leur capacité d'autofinancement qui fléchit depuis l'année dernière, ce qui est utile mais pas forcément créateur d'emplois ?

Un bilan de ces mesures en matière d'emploi serait particulièrement utile.

Ce bilan de l'efficacité des différentes mesures serait d'autant plus nécessaire que, quelles que soient les mesures prises, le bilan du chômage est toujours aussi alarmant. Certains économistes parlent même de banalisation du chômage. C'est pourquoi, faute de pouvoir le réduire, il est nécessaire de prendre des mesures d'indemnisation afin d'éviter la marginalisation complète des demandeurs d'emplois.

4. Le coût du chômage : une augmentation constante mais un régime d'assurance chômage excédentaire *

D'après les chiffres fournis par les services de l'UNEDIC et le ministère du travail, le bilan du régime d'assurance-chômage s'établit comme suit.

● Pour l'année 1990

Sur la base des chiffres connus au premier trimestre, le compte d'exploitation serait le suivant :

		(millions de francs)	
Dépenses		Recettes	
. Allocations d'assurance		. Contributions	77 138
- allocations de base et fin de droits	66 046		
- AFR	2 177		
. Conventions de conversion	1 108	. Préavis employeur (conventions de conversion)	475
. Aide à la réinsertion	10	. Part Etat AFR	1 614
. Contribution aux AS-FNE	1 616	. Cotisation licenciement	694
. Gestion administrative et immobilisations	2 683	. Prélèvement retraites	531
. Cotisations versées aux caisses de retraites	3 309	. Autres produits (y.c. produits financiers)	874
. Fonds sociaux et divers (solde)	- 504		
. Intérêts comptes de liaison et frais bancaires	512		
Total	76 957	Total	81 326
Solde excédentaire :	4 369		

● Pour l'année 1991

Les projections réalisées par l'UNEDIC pour 1991 aboutissent à une poursuite prévisible de l'excédent d'exploitation. La projection a été effectuée sur la base d'une croissance du PIB de 2,6 %, d'une augmentation des effectifs de 1,3 % et d'une très légère baisse du chômage (- 10 000). L'excédent d'exploitation qui en découle est supérieur à trois milliards de francs (cf compte ci-dessous).

Compte prévisionnel 1991

		(millions de francs)	
Dépenses		Recettes	
. Allocations d'assurance		. Contributions	80 554
- allocations de base et fin de droits	69 823		
- AFR	2 438		
. Conventions de conversion	1 149	. Préavis employeur (conventions de conversion)	498
. Aide à la réinsertion	11	. Part Etat AFR	1 930
. Contribution aux AS-FNE	1 656	. Cotisation licenciement	734
. Gestion administrative et immobilisations	2 721	. Prélèvement retraites	685
. Cotisations versées aux caisses de retraites	4 676	. Autres produits (dont produits financiers)	885
. Fonds sociaux et divers (solde)	- 443		
. Intérêts comptes de liaison et frais bancaires	115		
Total	82 146	Total	85 286
Solde excédentaire :	3 140		

Toutefois, à titre illustratif, un scénario moins favorable a également été élaboré ; avec une croissance économique de 1,8 %

conduisant à une augmentation de faible ampleur du volume des effectifs salariés (+ 0,4 %) et à une certaine reprise du chômage (+ 70 000), ce scénario aboutirait à un compte d'exploitation de l'assurance-chômage toujours en excédent mais réduit à 2 milliards de francs environ.

De manière plus générale, la sensibilité des résultats aux hypothèses retenues est la suivante, selon l'UNEDIC : une variation du chômage de 50 000 personnes au cours de l'année modifie de 600 millions de francs environ les résultats ; de même une variation au cours de l'année de 50 000 des effectifs salariés affiliés modifie-t-elle ces résultats de 130 millions de francs environ.

La situation financière du régime d'assurance chômage ne cesse de s'améliorer à mesure de l'évolution des résultats du compte d'exploitation. Ce dernier enregistre depuis trois ans des soldes positifs :

- + 1 559 millions de francs en 1988
- + 4 872 millions de francs en 1989
- + 4 369 millions de francs en 1990 (prévision de l'UNEDIC)

Cette tendance devrait se poursuivre en 1991 : l'excédent du compte d'exploitation serait de l'ordre de 3,1 milliards de francs

*

* *

La création d'emplois ne passe pas seulement par des mesures gouvernementales : la négociation collective et d'une façon plus générale, les relations du travail exercent aussi une influence.

DEUXIEME PARTIE

LES RELATIONS DU TRAVAIL

L'évolution récente des relations du travail est surtout marquée par l'attention portée à la négociation collective -modernisation négociée, représentation du personnel dans les petites et moyennes entreprises et revalorisation des bas salaires-, ainsi que par l'examen et l'adoption, en 1990, de plusieurs lois importantes relatives, notamment, au contrôle de la formation professionnelle continue ou à l'intéressement.

L'année 1990 est également marquée par une certaine recrudescence des accidents du travail ; en revanche les conflits du travail sont en recul.

Avant d'examiner plus en détail ces différents points, il convient de présenter les moyens nouveaux consacrés, dans le projet de budget, aux relations du travail.

A. LES MOYENS CONSACRES AUX RELATIONS DU TRAVAIL : D'UN MONTANT MODESTE, ILS NE PRIVILEGIENT AUCUNE ACTION PARTICULIERE

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement, on constate une majoration de 8,25 millions de francs (+ 14,9 %) de la subvention à l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) justifiée, en dehors de l'ajustement des crédits de rémunération (0,37 million), par l'accroissement des moyens d'intervention (2,88 millions), la création de huit emplois (3 millions) et le transfert du siège de l'ANACT à Lyon (2 millions).

Par ailleurs une dotation de 1,23 million de francs, identique à celle de 1990, est consacrée au financement des élections prud'homales de 1992. Un crédit de 140 millions de francs devrait

figurer dans le collectif de 1990 pour financer les marchés informatiques passés avant la fin de l'année.

En ce qui concerne les majorations de crédits consacrés aux interventions, on note principalement 0,25 million de francs consacré à la négociation collective et 2,8 millions de francs consacrés à la formation des conseillers prud'hommes (+ 8,4 % en moyenne annuelle depuis trois ans). En revanche les crédits consacrés à la médecine du travail stagnent, de même que ceux affectés à la prévention des risques professionnels, alors que cette action devrait être renforcée en raison de l'accroissement des accidents du travail.

En outre, 31,2 millions de francs seront consacrés à la mise en place du dispositif d'assistance du salarié licencié, qui sera institué par la proposition de loi relative au conseiller du salarié, en cours d'examen.

Enfin, les moyens du fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) sont majorés de 5 millions de francs en autorisations de programme et de 2 millions de francs en crédits de paiement.

La modestie des crédits consacrés aux relations du travail s'explique par le rôle d'impulsion conféré aux différentes actions.

B. LA NEGOCIATION COLLECTIVE : UNE RELANCE DIFFICILE

Le bilan annuel de la négociation collective en 1989, tel qu'il a été présenté à la commission nationale de la négociation collective le 26 juin 1990, révèle un certain ralentissement de l'activité conventionnelle, inégalement répartie cependant entre les divers niveaux de négociation, qui pourrait rendre nécessaire une impulsion nouvelle de la part des pouvoirs publics.

1. Le bilan 1989 : regain de la négociation d'entreprise et prépondérance de la négociation salariale

Sur le plan *interprofessionnel*, l'activité a été aussi soutenue qu'en 1988 avec 45 textes signés (6 accords et 39 avenants), concernant principalement l'emploi, la formation et la modernisation des entreprises.

L'activité conventionnelle de branche a, en revanche, accusé une certaine baisse avec 29 conventions contre 39 en 1988 et 840 avenants contre 885. Cette baisse s'expliquerait par l'aboutissement du programme de généralisation de la couverture conventionnelle. Sauf en ce qui concerne les salaires (85 % des avenants), la négociation de branche semble marquer le pas dans l'attente d'accords interprofessionnels (par exemple celui relatif à la modernisation des entreprises), voire de lois ouvrant de nouveaux espaces à la négociation comme ce fut le cas avec la formation professionnelle, l'emploi ou la durée du travail ces dernières années.

Par contre, on observe un fort accroissement (14 %) de la *négociation d'entreprise* avec 5 793 accords conclus, concernant avant tout les salaires (3 868 contre 2 824 en 1988) et le droit d'expression (446 accords contre 194) en application de la loi n° 86-1 du 3 janvier 1986 (cf. articles L.461-1 et suivants du code du travail). Les accords relatifs au temps de travail viennent en deuxième position (2 096 accords) mais diminuent légèrement par rapport à 1988.

Toutefois la négociation d'entreprise concerne surtout les grandes entreprises et l'industrie. C'est pourquoi une réflexion est actuellement en cours à propos de la représentation du personnel et de la négociation dans les petites et moyennes entreprises.

2. Les thèmes actuels : bas salaires et modernisation négociée

La prépondérance de la négociation salariale en 1989 s'explique par une conjoncture économique favorable, laissant une plus grande marge de manoeuvre aux entreprises. Toutefois, la majorité des branches nationales et infranationales de plus de 10 000 salariés (134 sur 164) ont au moins un niveau de salaire minimal hiérarchique inférieur au SMIC. D'où l'attention portée par le Gouvernement à la négociation relative aux bas et moyens salaires.

De même, en matière de temps de travail, la négociation connaît un certain fléchissement. La situation est sensiblement la même pour la classification (25 textes contre 19 en 1988) et la formation (24 contre 37). Une relance est donc attendue dans le cadre de la politique de modernisation négociée des entreprises.

a) La revalorisation des bas salaires : des négociations difficiles

Les partenaires sociaux, réunis au sein de la commission nationale de la négociation collective les 8 et 26 juin 1990, ont adopté un relevé de conclusions portant sur trois points : la revalorisation des bas salaires, les perspectives de déroulement de carrière, la révision des classifications. Le terme du 31 décembre 1992 a été fixé à ces négociations, avec des dates butoirs plus rapprochées pour les 63 branches professionnelles où les situations sont les plus critiques. Des résultats ont déjà été obtenus mais, dans certaines branches (habillement, grands magasins, industrie textile), des difficultés sont apparues.

D'une façon générale, le ralentissement de la croissance économique, des divergences sur la prise en compte des primes d'ancienneté (salaire minimum ou revenu global minimum) et les modalités de garanties de la rémunération annuelle peuvent faire échouer les négociations. Auquel cas le Gouvernement envisagerait d'intervenir sur le niveau du SMIC, mais pas avant le 1er juillet 1991.

Depuis octobre 1989 la progression du salaire horaire ouvrier est de 5 %, ce qui pourrait correspondre à un gain de pouvoir d'achat de 1,2 % si la hausse des prix était de 3,8 %. On observe cependant un ralentissement de cette hausse qui avait augmenté de 7,5 % entre juillet 1989 et juillet 1990, en raison notamment d'accords salariaux. L'augmentation pourrait cependant reprendre avec la négociation prochaine de nouveaux accords de branche pour la revalorisation des bas salaires qui pourraient entraîner un retour de l'inflation et peut-être un recul de l'embauche. La marge de manoeuvre est donc étroite.

b) La politique de modernisation négociée des entreprises : de nombreux projets que les conventions traduisent encore très imparfaitement

La politique de modernisation négociée repose sur l'idée que l'implantation de technologies modernes au sein des entreprises ne peut véritablement réussir que si elle s'accompagne de réels progrès sociaux. Afin de diffuser le plus largement possible cette idée, reprise du premier plan pour l'emploi de 1988, six assises régionales de la modernisation négociée ont été organisées au cours de l'année 1990. Des assises nationales se sont tenues le 30 octobre dernier, au cours desquelles un bilan des deux dernières années a été dressé et des propositions pour l'avenir ont été formulées.

Malgré l'aide apportée par le Gouvernement (un milliard de francs en 1990) et les diagnostics réalisés par l'ANACT (900 entreprises concernées) ou par un audit externe (500 entreprises), il apparaît que peu d'entreprises ont développé les moyens d'un réel dialogue social tourné vers l'avenir. Si 75 % des dirigeants d'entreprises estiment utile d'engager une concertation avec leur personnel pour gérer les évolutions de leur entreprise, 14 % seulement des entreprises disposent d'outils pluriannuels relatifs au plan de formation ou à la gestion prévisionnelle des emplois (enquête Louis Harris auprès de 1 000 entreprises de plus de dix salariés). 132 conventions ont cependant déjà été signées ou sont en voie de l'être. Un crédit de 42 millions de francs est prévu pour 1991 au titre de la promotion de l'aide à la gestion prévisionnelle de l'emploi. Par ailleurs, une aide aux organisations syndicales pour la formation des négociateurs est prévue.

Toutefois, les difficultés à surmonter restent grandes comme semble l'indiquer l'accord signé à Peugeot-Poissy sur la semaine de quatre jours de dix heures qui va à l'encontre des dispositions des précédents plans emploi cherchant à lier la recherche d'une plus grande rentabilité des équipements à des réductions d'horaires et à des créations d'emplois (cf. le crédit d'impôt institué par l'article 121 de la loi de finances pour 1990).

Au cours des assises nationales, plusieurs orientations de négociations ont été proposées : il s'agit notamment de la représentation du personnel dans les petites et moyennes entreprises et de l'actualisation de la loi de 1971 sur la formation professionnelle, qui fera l'objet de plus longs développements dans la troisième partie de cet avis.

La représentation des salariés dans les PME a fait l'objet d'un rapport de M. Gilles Bélier remis au ministre du travail le 29 mars 1990. L'absence de représentation dans les entreprises de moins de dix salariés où il n'y a pas d'obligation légale et la sous-représentation dans les entreprises de 10 à 100 salariés y sont rappelées. Quatre raisons peuvent expliquer cette situation : le refus du fait syndical, le coût et la complexité des institutions de représentation du personnel, les relations quotidiennes informelles mais satisfaisantes et l'absence de liens entre les salariés de PME et les syndicats.

Pour remédier à cette situation, le rapporteur propose la création, par la loi, dans le cadre des branches, d'instances paritaires professionnelles externes ; celle-ci en fixerait également les missions mais les partenaires sociaux interviendraient afin d'améliorer le dispositif. En contrepartie seraient fusionnés, si besoin, les délégués du personnel, les comités d'entreprise et les comités d'hygiène et de sécurité dans les entreprises moyennes, afin d'alléger le coût de ces institutions.

D'autres solutions ont été évoquées par le Gouvernement, comme le regroupement des élections des délégués du personnel et des comités d'entreprises. Une concertation doit être engagée par le ministre du travail et un projet de loi pourrait être examiné au cours de la session de printemps.

C. LES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET LES MALADIES PROFESSIONNELLES : UNE AGGRAVATION INQUIETANTE

Les statistiques publiées par la caisse nationale d'assurance maladie font apparaître une évolution inquiétante des accidents du travail et des maladies professionnelles.

1. Une inversion de tendance

Depuis 1978 jusqu'en 1987, la tendance, en ce qui concerne les accidents du travail proprement dits, est à la baisse. On passe ainsi de 1 505 accidents mortels en 1980 à 1 355 en 1983 et 1 018 en 1986). Mais en 1988 cette tendance s'inverse, notamment pour ce qui concerne les accidents mortels (1 112 contre 1 004 en 1987) et la gravité des autres accidents.

	1987	1988	Evolution en %
Salariés	13 305 883	13 751 683	+ 3,35
Accidents avec arrêt	662 800	690 182	+ 4,13
Accidents avec incapacité permanente	63 152	68 590	+ 8,61
Accidents mortels	1 004	1 112	+ 10,76
Journées perdues pour incapacité temporaire	21 989 297	23 616 773	+ 7,40
Somme des taux d'incapacité permanente	605 185	644 316	+ 6,47
Taux de fréquence	27,1	27,3	+ 0,73
Taux de gravité des incapacités temporaires	0,90	0,93	+ 3,33
Indice de gravité des incapacités permanentes	24,7	25,5	+ 3,24

La hausse du nombre des accidents avec arrêt (4,13 %) est à rapprocher de l'augmentation de la population salariée (3,35 %).

Les maladies professionnelles enregistrent également une hausse : 3 972 cas en 1988 contre 3 531 en 1987. La même évolution peut être observée en ce qui concerne la gravité : 2 602 incapacités permanentes en 1988 contre 2 283 en 1987.

	1987	1988	
Tableau 8 - Affections causées par les ciments	300	342	+ 42
Tableau 25 - Pneumoconioses consécutives à l'inhalation de silice (silicoses)	223	303	+ 80
Tableau 30 - Affections provoquées par les poussières d'amiante (asbestoses)	262	324	+ 62
Tableau 42 - Affections provoquées par les bruits	906	959	+ 53
Tableau 45 - Hépatites virales	135	83	- 52
Tableau 57 - Affections périarticulaires	646	832	+ 186

2. Une plus grande "accidentabilité" chez les travailleurs intérimaires et les travailleurs de plus de 45 ans

Si l'on examine les statistiques en fonction de la nature du contrat, on observe un taux de fréquence plus important chez les travailleurs intérimaires, bien qu'en constante diminution depuis dix ans, que pour l'ensemble des salariés du régime général : 126 pour 1 000 contre 49 pour 1 000. Le taux des accidents graves avec incapacité permanente est de 9 pour 1 000 contre 4 pour 1 000.

Cette "suraccidentabilité" touche inégalement la population intérimaire : ainsi les femmes, le personnel d'encadrement et les employés ne sont pas plus accidentés que la moyenne. En revanche, les plus de 40 ans et les ouvriers le sont beaucoup plus.

La même constatation peut être faite à propos des accidents mortels du travail survenus en 1989 dans le bâtiment et le génie civil et agricole : 37 % des victimes d'accidents avaient plus de 45 ans alors que cette catégorie ne représente que 27 % du secteur. 28 % des victimes sont des étrangers pour 19 % dans le secteur. Enfin, 8 % des morts étaient des intérimaires alors qu'ils ne représentent

que 5 % du secteur. Une mauvaise qualification et une exposition trop rapide aux risques sont certainement en partie responsables de ces accidents.

Il est naturellement trop tôt pour savoir si cette aggravation est conjoncturelle (peut-être due à une reprise mal préparée de la croissance dans certains secteurs) dans une tendance orientée depuis des années à la baisse ou s'il s'agit réellement d'une inversion de la tendance ; néanmoins ces chiffres appellent une nouvelle réflexion sur la prévention et la sécurité. Notamment, ne faudrait-il pas relancer les actions de prévention des risques professionnels dont les crédits restent fixés à 5,38 millions de francs depuis 1988.

Par ailleurs, sans remettre en cause l'allègement de charges en faveur des entreprises, opéré par réduction du taux des cotisations accidents du travail, ne serait-il pas opportun d'utiliser une partie de l'excédent accidents du travail de la caisse maladie (11 milliards de francs cumulés depuis trois ans) à revaloriser la réparation du préjudice, voire à envisager une réparation intégrale qui ne serait plus seulement économique et qui induirait peut-être une plus grande attention portée à la prévention ? Une réflexion pourrait sans doute être utilement engagée sur cette question.

D. LES CONFLITS DU TRAVAIL : UN CERTAIN RECUL

Contrairement à ce qui s'est passé dans la fonction publique (2 322 000 journées individuelles non travaillées), les conflits dans les entreprises, en 1989, ont reculé de façon relativement importante. Ils ont porté, en majorité, sur des revendications salariales.

1. Les chiffres : en baisse malgré l'écho médiatique donné à deux conflits

En 1989, 900 000 journées individuelles non travaillées ont été recensées contre 1,2 million en 1988. Cette tendance à la baisse est confirmée par les cinq premiers mois de 1990 avec 46 000 journées contre 74 400 pour la même période en 1989. Rappelons que la moyenne annuelle entre 1976 et 1985 était de 2,3 millions de journées.

D'après l'Institut de l'économie allemande IW, entre 1970 et 1988, le nombre moyen annuel de jours perdus, pour la France est de 147 ; la Suisse 1,4 ; l'Autriche 6 ; la RFA 43 ; le Japon 70 ; les Etats-Unis 237 ; le Royaume-Uni 467 et l'Italie 1 123. La France se situe donc dans la moyenne.

D'une façon générale les conflits ont reçu un faible écho, sauf ceux de Peugeot et des Chantiers de l'Atlantique.

2. Les motifs des conflits : prééminence des revendications salariales

Les conflits salariaux ont progressé de 57 % en 1988 à 61 % en 1989, mais diminuent au premier semestre 1990 (56 %).

Viennent ensuite les conflits liés à la défense de l'emploi (18 % contre 23 % en 1988 et 19 % au premier semestre 1990), les conflits de droit, stables à 16 % et les conflits liés aux conditions de travail (5 % en 1989, mais 9 % au premier semestre 1990).

Parmi ces conflits, 21 % ne relèvent pas d'une initiative syndicale et 24 % ont une origine plurisyndicale.

Si l'on excepte la nomination de "médiateurs" pour les deux conflits déjà cités et l'intervention fréquente des services de l'inspection du travail, le recours aux procédures réglementaires de

résolution des conflits (commissions régionales de conciliation) reste exceptionnel.

E. LES LOIS RECENTES : UN LEGER INFLECHISSEMENT DE LA LEGISLATION

1. Plusieurs lois, adoptées en 1989, ont reçu un commencement d'application en 1990. Il s'agit :

. de la loi n° 89-549 du 2 août 1989, relative au licenciement économique, à sa prévention et aux conventions de conversion ; divers décrets (n° 89-603 du 31 août 1989, n° 89-732 du 11 octobre 1989, n°s 89-866 et 99-867 du 2 novembre 1989) ainsi que plusieurs arrêtés (2 novembre) et circulaires (1er et 4 octobre) sont venus préciser la loi : définition du licenciement économique, taille du licenciement, intervention de l'administration, protection des représentants du personnel lors d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire, incitation à l'audit économique, contenu des accords sur l'emploi d'entreprise prévoyant des formations longues, contenu de la lettre de convocation à l'entretien, modalités de fonctionnement des conventions de conversion notamment.

. de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle, redéfinissant les contrats de retour à l'emploi institués par la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 et les contrats emploi-solidarité ; cette loi est précisée par un décret n° 90-105 et un arrêté du 30 janvier 1990.

. des lois n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales, qui prolonge les exonérations de cotisations patronales pour l'embauche d'un premier salarié par un travailleur indépendant et n° 90-9 du 2 janvier 1990 portant diverses dispositions du droit du travail, qui traite notamment du repos compensateur, de la garantie de paiement de l'indemnité complémentaire versée aux bénéficiaires d'un SIVP en cas de procédure collective, des visites domiciliaires destinées à lutter contre le travail clandestin et l'emploi irrégulier d'étrangers.

Ces diverses lois, qui instituent, prorogent, modifient ou améliorent les mesures présentées dans les deux premiers plans pour l'emploi, ont largement été commentées dans la première partie de cet avis, relative à l'emploi.

2. En 1990, on constate un infléchissement de la législation : les trois lois adoptées depuis le début de l'année, plus une proposition de loi en cours d'examen devant les deux Assemblées, visent moins à inciter à créer des emplois ou à favoriser l'insertion sociale des personnes en difficulté, qu'à mieux protéger les salariés contre certaines difficultés, voire certains abus, et à mieux les insérer dans le cadre de l'entreprise.

C'est ainsi que la loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du code du travail, vise à étendre le bénéfice du crédit formation à tous les salariés et à améliorer le contenu de la formation par l'institution d'un véritable contrôle. Cette loi, qui n'a pas encore reçu de décrets d'application, est commentée dans la troisième partie de l'avis, consacrée à la formation professionnelle.

La loi n° 90-613 du 12 juillet 1990 favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires, définit les cas de recours aux contrats précaires, fixe la durée et les modalités de renouvellement des contrats, précise leur contenu, le régime des indemnités spécifiques et les avantages sociaux complémentaires, organise le contrôle par les représentants du personnel et la prévention des risques professionnels, prévoit les modalités d'application du droit à la formation, règle les conditions de réadmission au chômage et fixe les sanctions civiles et pénales. Un rapport au Parlement devra être déposé avant le 31 décembre 1991.

Enfin, la loi n° 90-1002 du 7 novembre 1990 modifiant l'ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés, a, d'une part redéfini les conditions de l'intéressement des salariés dans l'entreprise (respect des obligations en matière de représentation du personnel, montant global des primes d'intéressement -10 ou 15 % des salaires bruts- enfin fixation du montant global des primes), d'autre part a abaissé le seuil (50 salariés

contre 100 jusqu'à présent) au-delà duquel l'entreprise doit mettre en place la participation.

Il convient enfin de mentionner la *proposition de loi relative au conseiller du salarié*, en cours de discussion devant les Assemblées, qui fait suite à la loi du 2 août 1989 relative à la prévention du licenciement et qui vise à permettre au salarié de se faire assister, au cours de l'entretien préalable, lorsqu'il n'existe pas d'institution représentative du personnel dans l'entreprise. Une grave divergence entre l'Assemblée nationale et le Sénat, ce dernier considérant qu'il n'y avait pas lieu de prévoir pour le "conseiller", qu'il préfère appeler "assistant", un véritable statut de salarié protégé, n'a pas permis à la commission mixte paritaire de trouver un accord. D'autres divergences concernaient les sanctions et l'anticipation de la proposition de loi sur la mise en place, dans les petites et moyennes entreprises, d'institutions de représentation du personnel (cf. Rapport Bélier, ci-dessus).

*

Cependant, parmi les mesures relevant de la gestion sociale du chômage, la formation professionnelle représente un atout à long terme, le seul qui puisse véritablement résoudre l'inadéquation des offres et des demandes d'emploi et réduire le nombre de chômeurs.

TROISIEME PARTIE : LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La formation professionnelle est le principal bénéficiaire des redéploiements opérés au sein du budget initial du ministère ainsi que des mesures complémentaires adoptées dans le cadre du troisième plan pour l'emploi.

Elle bénéficie de crédits en hausse qui traduisent une meilleure adaptation au marché de l'emploi et la reconnaissance d'un droit à la formation.

Des crédits en hausse

Toutefois, la multiplication des opérations de report de crédits, de transferts et d'économies de dernière minute rend difficile l'analyse des crédits consacrés à cette action. Ainsi, si l'on s'en tient au seul "bleu budgétaire", leur récapitulation se présente ainsi :

	Crédits votés en 1990	Services votés en 1991	Mesures nouvelles en 1991	Total 1991	Evolution
Dépenses ordinaires					
Titre III	137,03	138,35	42,68	181,04	+ 32,11 %
Titre IV	30 214,23	31 214,23	1 008,53	31 222,76	+ 3,33 %
Total	30 351,27	30 352,59	1 051,22	31 403,81	+ 3,46 %
Dépenses en capital					
Titre V	2,8	0,8	2,00	2,8	0 %
Titre VI	401,91	102,03	328,88	430,91	+ 7,21 %
Total	404,71	102,83	330,88	433,71	+ 7,16 %
Total général	30 755,98	30 455,42	1 382,10	31 837,52	+ 3,51 %

Mais si l'on raisonne à structure constante, c'est-à-dire si l'on ne tient pas compte du transfert au titre IV des crédits d'exonération de charges sociales inscrits jusqu'à l'année dernière au budget des charges communes, l'évolution est la suivante : les crédits votés en 1990 sont amputés de 3 960 millions de francs et s'inscrivent à 26 795,98 millions ; quant aux crédits demandés pour 1991 ils diminuent de 5 556 millions et passent à 26 281,52 millions. Cette fois leur évolution est négative : - 1,91 %.

Toujours pour raisonner à structure constante il convient de déduire des crédits de 1991 les transferts en provenance du budget des services communs, liés à la réorganisation des services centraux des ministères du travail et de la solidarité, soit 16,97 millions de francs. Les crédits baissent alors de - 1,98 %.

Cependant le budget d'intervention de la formation professionnelle bénéficie de 5 500 millions de francs de reports de crédits disponibles à la fin de l'exercice 1989. Le budget consacré à la formation professionnelle passe alors à 31 764,55 millions de francs, et se caractérise par une baisse des crédits d'insertion et une hausse des crédits de formation.

En outre, sur les 600 millions de reports prélevés sur les crédits disponibles à la fin de l'exercice 1989 (15 milliards) destinés à abonder les moyens du troisième plan pour l'emploi, une partie est consacrée à la formation professionnelle. En revanche des mesures d'économies portant sur le taux de formation des contrats de retour à l'emploi (CRE) et sur la réduction du nombre de stages, des actions d'insertion et de formation ont été décidées (237,67 millions) pour tenir compte de l'évolution observée au cours des premiers mois de 1990.

Dès lors il est difficile de savoir quel est le montant exact des crédits affectés à la formation professionnelle et le Parlement est amené à se prononcer sur des chiffres variables suivant la méthode de calcul retenue.

Dans une note du 15 octobre 1990 le ministère donne un montant de 24 946 millions de francs pour 1990 et de 26 782 millions

pour 1991 (+ 7,4 %). Ces chiffres ne correspondent pas à ceux qui ont été présentés ci-dessus. Il serait donc souhaitable qu'en cas de modification de la répartition et du montant des crédits après dépôt du "bleu budgétaire" un document en retrace l'évolution à partir des chiffres cités dans le document initial.

Si l'on considère maintenant l'enveloppe globale de la formation professionnelle qui regroupe les crédits consacrés à cette action par d'autres ministères, la dotation de décentralisation et les actions associées à la formation professionnelle, celle-ci s'élève (par incidence du troisième plan pour l'emploi) à 39 221,53 millions en 1991 contre 36 292,18 millions en 1990, soit une hausse de + 8,09 %.

Cette enveloppe interministérielle est décrite dans le tableau ci-après, extrait de l'annexe jaune consacrée à la formation professionnelle.

Tableau de l'enveloppe de la formation professionnelle

(En millions F)

Nature des actions	L.F.I. 1990	P.L.F. 1991
I. FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE		
A. Actions en faveur des jeunes		
<i>Travail, emploi et formation professionnelle :</i>		
Dispositif d'accueil et d'orientation	237,40	330,00
Crédit formation individualisé	4.406,51	5.071,96 (1)
Autres actions	516,10	628,10
<i>Économie, finances et budget / T.E.F.P. :</i>		
Exonération des charges sociales	772,00	1.744,00
Sous-total A	5.932,01	7.774,06 (1)
B. Actions en faveur des adultes		
<i>Agriculture :</i>		
Stages pour jeunes agriculteurs et femmes d'agriculteurs	36,86	37,71
Promotion collective	26,11	26,11
<i>Artisanat : Actions spécifiques</i>	<i>13,79</i>	<i>14,79</i>
<i>Éducation nationale :</i>		
Centre national d'enseignement à distance (C.N.E.D.)	43,29	44,92
Centre national de documentation pédagogique (C.N.D.P.)	96,79	100,72
Agence pour le développement de l'éducation permanente (A.D.E.P.)	3,31	6,71
Actions spécifiques (enseignement scolaire)	21,13	30,94
Conseillers en formation continue	281,68	306,57
Conservatoire national des arts et métiers (C.N.A.M.)	277,64	287,90
Actions spécifiques (enseignement supérieur)	53,08	59,92
Formation continue des personnels de l'État	466,86	734,50
<i>Justice : Formation professionnelle des avocats</i>	<i>12,60</i>	<i>12,60</i>
<i>Tourisme : Actions spécifiques de formation</i>	<i>4,50</i>	<i>4,50</i>
<i>Travail, emploi et formation professionnelle :</i>		
Programme national de formation professionnelle	2.879,66	2.968,26 (1)
Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) et autres organismes de formation	5.225,09	5.441,99 (1)
Stages en faveur des chômeurs de longue durée (F.N.E.)	7.056,74	6.832,93 (1)
Formations associées à la prévention des licenciements économiques	140,00	103,00
Versement à l'U.N.E.D.I.C.	795,00	950,00
Participation de l'État au C.I.F. et C.F.I. salariés	500,00	710,00
C.F.I. demandeurs d'emploi	-	236,00
Sous-total B	17.934,13	18.910,07 (1)
C. Dotations non réparties		
<i>Travail, emploi et formation professionnelle :</i>		
Administration de la formation professionnelle	115,10	134,90
Intervention et fonctionnement des services payeurs	143,07	201,85
Sous-total C	258,17	336,75
TOTAL I (formation professionnelle continue)	24.124,31	27.020,88 (1)
II. APPRENTISSAGE		
A. Centres nationaux de formation d'apprentis		
<i>Agriculture</i>	<i>2,77</i>	<i>3,97</i>
<i>Éducation nationale</i>	<i>4,03</i>	<i>3,95</i>
B. Inspection de l'apprentissage		
<i>Agriculture</i>	<i>2,78</i>	<i>2,83</i>
<i>Éducation nationale</i>	<i>51,69</i>	<i>53,49</i>
C. Rénovation et renforcement de l'apprentissage		
<i>Travail, emploi et formation professionnelle</i>	<i>423,60</i>	<i>483,25</i>
<i>Commerce et artisanat</i>	<i>33,17</i>	<i>33,17</i>
D. Exonération des charges sociales		
<i>Économie, finances et budget/T.E.F.P.</i>	<i>1.671,27</i>	<i>2.271,27</i>
TOTAL II (Apprentissage)	2.189,31	2.851,93

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

(En millions F)

Nature des actions	L.F.I. 1989	P.L.F. 1991
III. DOTATION DE DÉCENTRALISATION RELATIVE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET À L'APPRENTISSAGE		
A. Application de la loi de décentralisation	2.421,18	2.603,11
B. Application de la loi portant rénovation de l'apprentissage	40,30	86,61
TOTAL III (dotation de décentralisation)	2.461,48	2.689,72
TOTAL GÉNÉRAL (I + II + III)	28.775,10	32.562,53 (1)
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.)	1.486,03	428,70 (1)
Travaux d'utilité collective (T.U.C.)	1.000,00	-
Contrats emploi solidarité	2.523,32	3.223,32
Entreprises d'insertion	46,00	79,00
Contrats de retour à l'emploi	945,00	1.397,25
<i>Économie, finances et budget / T.E.F.P. : Exonération des charges sociales</i>	<i>1.516,73</i>	<i>1.540,73</i>
TOTAL INSERTION	7.517,08	6.669,00 (1)
TOTAL GÉNÉRAL (I + II + III) + insertion	36.292,18	39.231,53 (1)

(1) Financement sur report de crédits inclus pour un montant total de 5.500 millions F.

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

L'année dernière votre commission avait regretté la pratique des reports successifs de crédits non employés. Elle ne peut que constater qu'elle n'a guère été entendue. Elle s'était en outre inquiétée du montant des crédits qui seraient inscrits cette année au budget du ministère : la réponse a consisté en de nouveaux reports qui évitent la baisse des crédits redoutée, mais ne font que repousser l'échéance de l'apurement. Elle avait par ailleurs souhaité une évaluation du système de formation et souligné la nécessité d'actions d'insertions individualisées et décentralisées. Enfin, la commission s'en était remise à la sagesse du Sénat sur les crédits de la formation professionnelle et celui-ci avait rejeté l'ensemble du titre IV du ministère du travail, de l'emploi et de la solidarité.

Cette année encore, sous réserve de leur engagement effectif, les crédits de la formation professionnelle évoluent favorablement ; votre commission des affaires sociales ne peut que se féliciter de l'attention portée à cette action qui engage l'avenir des jeunes, des chômeurs et des salariés qui en bénéficieront, mais également des entreprises dont la compétitivité dépend étroitement de la qualification de son personnel.

Une meilleure adaptation au marché de l'emploi et la reconnaissance d'un véritable droit à la formation

La formation professionnelle relève à la fois du traitement social et du traitement économique du chômage : elle vise à insérer en rendant apte un chômeur à exercer un emploi marchand, et à adapter les qualifications aux besoins des entreprises en formant un demandeur d'emploi ou en améliorant la qualification d'une personne ayant déjà un emploi. A ce titre, la formation est un instrument de promotion sociale.

Le diagnostic a été fait dans la première partie de cet avis : la croissance soutenue de ces deux dernières années ne s'est pas traduite par des créations d'emplois dans des proportions identiques. Parmi les causes de cette situation, deux intéressent ici directement la formation professionnelle : l'absence de qualification et l'inadéquation géographique des offres et des demandes d'emploi.

Par ailleurs, il a été observé que le plus important gisement d'emplois potentiels se situait dans le secteur tertiaire et au sein des petites et moyennes entreprises.

C'est en fonction de ce diagnostic qu'il convient d'examiner les solutions proposées par le troisième plan pour l'emploi et de dresser un bilan des actions menées jusqu'à présent.

Cependant, avant d'examiner ces différents points votre rapporteur dressera un rapide bilan de la formation professionnelle en 1989, tel qu'il apparaît dans l'annexe jaune.

I. LE BILAN POUR 1989 : UNE PROGRESSION CONSTANTE DES CRÉDITS ET DES BÉNÉFICIAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

En 1989, 4,6 millions de personnes, soit un actif sur quatre, ont participé à des actions de formation professionnelle continue (hors fonction publique). Cela représente 690 millions d'heures, soit une moyenne de 150 heures par personne en formation. Par rapport à 1988, les effectifs ont augmenté de 1,9 %. Si l'on raisonne hors TUC et SIVP, la progression est encore plus importante et marque bien l'évolution des actions vers une formation véritablement qualifiante.

Les dépenses correspondantes se sont élevées à plus de 57 milliards de francs, soit 18,8 milliards (32,8 %) pour l'Etat (hors dotation de décentralisation et exonération de charges sociales), 3,4 milliards (5,9 %) pour les régions, 34,6 milliards (60,7 %) pour les entreprises (chiffre provisoire) et 0,8 milliard (1,4 %) pour l'UNEDIC.

La formation des agents de l'Etat (hors militaires et magistrats) a concerné 83 000 élèves fonctionnaires issus des concours internes et 1 737 000 personnes en fonction (81 % des personnels de l'Etat).

Les travaux d'utilité collective (TUC) et les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) ont concerné respectivement 262 000 et 91 000 jeunes de 16 à 25 ans, ce qui représente une dépense pour l'Etat de 4,3 milliards de francs.

Enfin l'apprentissage a accueilli 242 000 jeunes, pour une dépense publique associée de 1,8 milliard de francs à laquelle s'ajoute 1,6 milliard d'exonération de charges sociales.

Ce bilan est retracé dans le tableau ci-après.

Bilan global de la formation professionnelle financée par l'État, les régions et les entreprises

Types d'actions	1987	1988	1989 (résultats provisoires)
1. Actions de formation (hors formation des agents de l'État) (1)			
Effectifs en formation [total] (2)	4.043.000	4.522.000	4.608.000
État	900.000	1.191.000	1.250.000
Régions	391.000	418.000	437.000
Entreprises	2.828.000	3.077.000	3.145.000
Heures-stagiaires totales [en millions] (3)	550	614	690
État	262	324	348
Régions	96	108	117
Entreprises	206	201	247
Coût total [milliards F] (4)	43,1	51,3	56,9
État (5)	13,5	17,3	18,8
Régions (6)	3,3	3,4	3,4
Entreprises (7)	27,0	30,7	34,6
UNEDIC	—	0,5	0,8
2. Formation des agents de l'État (8)			
Élèves et stagiaires en formation	1.642.000	1.820.000	n.d.
Heures-stagiaires (millions)	43	47	n.d.
Coût [milliards F] (9)	8,6	8,7	n.d.
3. Insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans (10)			
Travaux d'utilité collective (T.U.C.) :			
Inscriptions individuelles	370.300	329.100	262.300
Coût pour l'État (milliards F)	3,6	2,2	2,8
Stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.) :			
Jeunes entrés au cours de l'année	323.300	289.400	90.700
Coût pour l'État (milliards F)	3,4	3,9	1,5
4. Apprentissage			
Effectifs d'apprentis	225.000	235.000	242.000
Coût total (milliards F)	3,0	n.d.	n.d.
État (11)	0,1	0,2	0,2
Régions	1,2	1,5	1,6
Entreprises (12)	1,7	n.d.	n.d.

(1) Ensemble des « formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent » (art. L. 900-1 du code du travail).

Néanmoins, les T.U.C. et les S.I.V.P. qui se fondent davantage sur l'exercice d'une activité professionnelle que sur une formation organisée sont regroupés dans la rubrique n° 3 : Insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans.

(2) Personnes physiques ayant suivi tout ou partie d'actions de formation au cours de l'année civile. Certaines actions étant cofinancées par deux des trois types de financeurs, l'effectif d'ensemble peut être inférieur à la simple addition des effectifs pour l'État, les régions et les entreprises.

(3) Volume total d'heures de formation dispensées aux stagiaires en formation au cours de l'année civile. Même remarque qu'en (2).

(4) Dépenses constatées pour le fonctionnement des actions de formation, la rémunération des stagiaires et l'équipement des centres de formation. Hors transferts de l'État vers les entreprises et les régions. Même remarque qu'en (2).

(5) Les dépenses sont financées pour partie par des fonds reçus du F.S.E. Ne sont pas intégrés les versements effectués au bénéfice des régions au titre de la dotation de décentralisation.

(6) Les dépenses sont financées pour partie par des fonds reçus du F.S.E.

(7) Dépenses directes des entreprises, des fonds d'assurance formation, des organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation et des organismes de mutualisation agréés au titre des formations en alternance (contrats d'adaptation et de qualification uniquement).

(8) Résultats de l'enquête menée par la direction de la fonction publique hors formation des élèves fonctionnaires issus des concours externes, et qui n'étaient pas en activité avant la formation.

(9) Fonctionnement et rémunérations.

(10) Actions d'insertion reposant sur l'exercice d'une activité professionnelle et la découverte du monde du travail.

(11) Hors exonérations de charges sociales.

(12) Produit estimé de la taxe d'apprentissage multiplié par 0,2 (« quota » affecté obligatoirement à l'apprentissage lui-même).

En 1989, la répartition des effectifs en formation par grandes catégories socio-professionnelles (hors mesures d'insertion en faveur des jeunes et hors fonction publique) était la suivante : ingénieurs et cadres : 631 000 (15 %) ; techniciens et agents de maîtrise : 1 095 000 (25 %) ; ouvriers et employés : 2 600 000 (60 %) dont 789 650 ouvriers spécialisés et qualifiés et 1 322 800 employés non qualifiés et qualifiés. Par sexe, la répartition est la suivante : 2 873 000 hommes, soit 62 % et 1 735 000 femmes, soit 38 % qui correspondent respectivement à 25 % de la population masculine active et 23 % de la population féminine active.

Les actions financées par l'Etat ont été suivies par 1 250 000 personnes (348 millions d'heures de stages), dont 990 000 ont achevé cette formation dans l'année.

Les dépenses de l'Etat se sont élevées à 18,8 milliards (+8,6 % par rapport à 1988) et se répartissent ainsi : 10,6 milliards consacrés au fonctionnement des actions de formation ou à des interventions connexes ; 7,9 milliards à la rémunération des stagiaires et 0,3 milliard à l'équipement des centres.

Ce montant n'intègre pas le coût des exonérations de charges sociales afférentes à l'accueil et à l'embauche des jeunes et des chômeurs de longue durée dans les entreprises. Les exonérations dues aux entreprises à ce titre représentent en 1989 une dépense totale de 4,1 milliards de francs, dont 40 % au titre de l'apprentissage.

Les quatre tableaux suivants retracent l'effort consenti par l'Etat par programme et par action, en faveur des jeunes, des demandeurs d'emploi et des actifs occupés.

*Programmes de formation financés par l'État
Bilan 1989*

	Effectifs en formation (1)	Effectifs formés (2)	Heures stagiaires (millions)	Subventions de fonctionnement (millions F)	Rémunération des stagiaires (millions F)	Total dépenses (millions F)
Programmes spécifiques en faveur des jeunes de 16 à 25 ans	195.900	163.150	106,3	2.289,9	1.206,5	3.496,4
Programmes en faveur des demandeurs d'emploi de plus de 25 ans.....	580.460	463.060	198,9	7.032,7	6.381,3 (3)	13.414,0
Programmes en faveur des actifs occupant un emploi	473.390	363.880	45,0	1.326,3	263,3	1.589,6
Total hors dépenses d'équipement	1.249.750	990.090	348,2	10.648,9	7.851,1	18.500,0
Équipement des centres						293,9
Total général.....						18.793,9 (4)

(1) Stagiaires ayant suivi un stage ou une partie de stage au cours de l'année civile.

(2) Stagiaires ayant achevé une formation au cours de l'année civile.

(3) Y compris dépenses de l'État au titre de l'allocation formation reclassement (1.427,6 millions F).

(4) Hors subventions de fonctionnement à l'A.D.E.P., au C.N.D.P. et à la F.N.E.G.E. pour un montant de 53,9 millions F.

*Programmes spécifiques de formation des jeunes de 16 à 25 ans
Bilan 1989*

Types d'action	Effectifs en formation	Effectifs formés	Heures stagiaires (en millions)	Subventions de fonctionnement (en millions F)	Rémunérations (en millions F)
Actions de formation alternée des jeunes de 16 à 25 ans et crédit formation individualisé (F.F.P.P.S.)	127.720	110.170	70,6	1.753,3	1.206,5
Dispositif d'accompagnement (missions locales, P.A.I.O., etc.)	-	-	-	196,5 (2)	-
Dispositif d'aide à l'insertion de l'éducation nationale	75.760	58.870	35,7	340,1	-
Total général	195.900 (1)	163.150 (1)	106,3	2.289,9	1.206,5

(1) À l'exclusion des jeunes étant passés à la fois dans le dispositif d'insertion de l'éducation nationale et dans les formations alternées du F.F.P.P.S.

(2) Y compris 6,9 millions F financés par le secrétariat d'État aux droits des femmes.

Sources : Données physiques : D.F.P.

Données financières : comptabilité publique.

Formation des demandeurs d'emploi de plus de 25 ans. — Bilan 1989

Types d'action	Effectifs en formation	Effectifs formés	Heures stagiaires (en millions)	Subventions de fonctionnement (en millions F)	Rémunérations (en millions F) (7)
A.F.P.A. : Formation des demandeurs d'emploi (1)	87.930	53.390	42,0	3.228,1	807,8
Fonds de la formation professionnelle (F.F.P.P.S.) (total).....	111.560	85.520	33,5	781,2	1.858,8
Stages de réinsertion en alternance (S.R.A.) ..	64.240	47.480	14,0	383,4	989,0
Actions conventionnées programme national et agréments (2)	25.620	21.710	14,5	201,1	857,4
Contrats de plan État-régions (3)	8.860	6.550	3,5	68,2	12,4
Militaires du contingent (4)	12.840	9.780	1,5	7,4	-
Autres actions (5).....	-	-	-	121,1	-
Fonds national de l'emploi (total)	380.970	324.150	121,4	2.912,7	2.287,1
Contrats de réinsertion en alternance (C.R.A.) ..	43.780	43.780	12,9	642,9	-
Conventions de formation des chômeurs de longue durée	134.000	103.000	49,0	980,5	954,0
Conventions de formation des cadres privés d'emploi	5.260	5.260	2,7	85,3	25,8
Stages de formation des femmes isolées....	7.400	7.400	3,7	73,2	100,0
Programmes locaux d'insertion des femmes (P.L.I.F.).....	2.530	2.530	0,6	11,4	6,4
A.N.P.E. : stages modulaires de formation des demandeurs d'emplois de longue durée.....	103.010	85.360	37,6	752,8	992,9
A.N.P.E. : stages de mise à niveau	28.560	24.480	7,2	93,9	122,3
A.N.P.E. : stages de reclassement professionnel	24.800	20.710	3,5	70,2	29,8
Congés et conventions de conversion.....	31.630	31.630	4,2	202,5	55,9
Contrats d'adaptation professionnelle des travailleurs handicapés.....	n.d.	n.d.	n.d.	34,5	-
Autres actions (6).....	n.d.	n.d.	n.d.	110,7	-
Total général.....	580.460	463.060	196,9	7.032,7	4.953,7

(1) Y compris les bénéficiaires de congés individuels de formation (chap. 43.71, travail et emploi, art. 10 et 20).

(2) Actions conventionnées de préformation, conversion et prévention pour les dépenses de fonctionnement et les indicateurs physiques.

(3) Estimation du coût des actions à destination des demandeurs d'emploi (hors dépenses d'équipement).

(4) Bien que les militaires du contingent ne soient pas des demandeurs d'emploi, on considère que les actions de préformation et de conversion intéressent des personnes soucieuses de trouver un emploi à la sortie du service national.

(5) Information, études, conseil de formation, etc. Une part évaluative des actions de ce type a été affectée aux actions en faveur des demandeurs d'emploi.

(6) Chapitre 43.71 — travail et emploi — art. 31, 32, 33, 34 et 35 ainsi que les actions de formation menées par le secrétariat d'État aux droits des femmes.

(7) Hors allocations-formation-reclassement (A.F.R.) prises en charge de l'État (1.427,6 millions F).

Formation des actifs occupés. — Bilan 1989

Types d'action	Effectifs en formation	Effectifs formés	Heures stagiaires (en millions)	Subventions de fonctionnement (en millions F)	Rémunérations (en millions F)
Programme national du F.F.P.P.S. (total)	289.810	277.780	28,4	798,0	45,1
Actions de formation conventionnées (1)	68.910	63.100	15,2	235,1	45,1
Contrats de plan État-régions (2)	23.940	18.630	3,8	80,0	—
Militaires du contingent (3)	3.820	2.910	0,2	1,0	—
Cours par correspondance	4.950	4.950	0,2	8,0	—
Politique contractuelle avec les entreprises et conseil en formation	188.190	188.190	9,0	331,7	—
Autres actions (4)	—	—	—	142,2	—
Participation de l'État au financement du congé individuel de formation (5)	4.940	3.440	4,6	28,3	160,1
Fonds national de l'emploi (total)	13.990	13.990	3,4	56,0	58,1
Conventions de formation en sections homogènes et de formation-préventions	4.290	4.290	1,2	23,4	15,5
Conventions d'adaptation au poste de travail	9.700	9.700	2,2	32,6	41,5
C.N.A.M. centre de Paris et instituts, promotion sociale (6)	25.600	7.520	7,7	213,8	—
C.N.E.D., enseignement à distance (6)	137.130	60.130	—	40,4	—
Formation professionnelle des avocats	1.950	1.020	0,9	12,6	—
Autres formations financées par l'État relevant des politiques sectorielle ou catégorielle (7) ..	n.d.	n.d.	n.d.	177,2	—
Total général	473.390	363.880	45,0	1.326,3	263,3

(1) Actions de promotion, d'adaptation, d'entretien et de perfectionnement des connaissances.

(2) Estimation du coût des actions à destination des actifs occupés. Hors dépenses d'équipement.

(3) Actions de promotion au bénéfice des militaires du contingent.

(4) Information, études, etc. Une part évaluative des actions de ce type a été affectée aux actions en faveur des actifs occupés.

(5) Dépenses se traduisant par un transfert de crédits sur les budgets des organismes paritaires agréés au titre du congé individuel.

(6) Cette rubrique a été entièrement affectée aux programmes destinés aux actifs occupés, alors qu'une partie des personnes inscrites au C.N.A.M. ou au C.N.E.D. sont en fait des demandeurs d'emploi, ce choix tenant à l'absence de données précises sur les effectifs concernés.

(7) Actions diverses de politique sectorielle ou catégorielle financées sur leurs crédits propres par les ministères chargés de l'artisanat, de l'agriculture, de l'éducation, des universités, du commerce, de l'industrie, du tourisme et de l'urbanisme. Ces dépenses se répartissent en 119,7 millions F consacrés aux actions de formation proprement dites et 57,5 millions F aux actions d'accompagnement.

Il ressort de ces tableaux que l'Etat participe d'abord aux dépenses de formation des demandeurs d'emploi de plus de 25 ans, qui représentent 72,50 % de la dépense totale. Viennent ensuite les dépenses consacrées aux programmes jeunes qui représentent 18,90 %, enfin, les programmes en faveur des actifs occupés (8,59 %).

Cette répartition explique l'accent mis par le troisième plan pour l'emploi sur le droit à la qualification des actifs occupés, notamment en aidant les petites et moyennes entreprises.

Les précédents plans pour l'emploi avaient déjà mis l'accent sur la formation professionnelle en simplifiant les actions afin de les rendre plus accessibles, en cherchant à mieux adapter la formation à la fois aux besoins des stagiaires et aux besoins de l'entreprise, enfin en instituant un contrôle de la qualité, préalable nécessaire à la reconnaissance des acquis des personnes formées.

Le troisième plan pour l'emploi renforce cette évolution, l'adapte à la réalité du marché de l'emploi et vise à répondre aux besoins des catégories d'entreprises ayant le plus grand potentiel de créations d'emplois. Il renforce, parallèlement, les moyens destinés à mettre en oeuvre un véritable droit à la formation.

Il répond à plusieurs objectifs en matière de formation professionnelle :

- . aider les entreprises à résoudre leurs difficultés de recrutement en main-d'oeuvre qualifiée, alors que subsiste un nombre de chômeurs élevé ;

- . stimuler l'effort de création d'emplois des petites et moyennes entreprises, en leur facilitant l'accès à la formation. Cet objectif accompagne les mesures en faveur de l'abaissement du coût du travail et de l'investissement ;

- . renforcer les moyens en faveur du droit à la qualification et de la lutte contre l'exclusion.

Ces mesures s'appuient, prolongent et renforcent un certain nombre d'actions telles que les stages proposés aux jeunes en dehors du crédit formation, l'apprentissage et la lutte contre l'illettrisme.

II - AIDER LES ENTREPRISES A RESOUDRE LEURS DIFFICULTES DE RECRUTEMENT

Actuellement près de la moitié des entreprises disent éprouver des difficultés de recrutement. Cette situation est parfaitement vérifiée par le nombre d'offres d'emploi non satisfaites qui progressent de 17,2 % en glissement annuel entre avril 1989 et avril 1990. Les raisons de cette inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi (plus de 2,5 millions de chômeurs en septembre 1990) sont multiples : il y a d'abord la qualification insuffisante des demandeurs face à des besoins qui réclament une bonne qualification, voire un haut niveau de qualification (ingénieurs). La seconde raison est à la fois quantitative et géographique : les emplois qualifiés existent, mais ils ne sont pas là où on en a besoin. Enfin, la dernière raison relève de l'entreprise elle-même et tient à la fois d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines insuffisante, d'une mauvaise estimation des capacités requises pour occuper le poste et d'un niveau de rémunération inadapté ou ressenti comme tel. Le traitement économique du chômage vise, pour sa part, à corriger certaines de ces inadéquations. La formation professionnelle, quant à elle, a pour rôle d'ajuster l'offre et la demande en amenant les demandeurs d'emploi au niveau requis mais aussi de mettre à la disposition des entreprises et des demandeurs d'emploi les instruments d'une information réciproque sur le marché de l'emploi.

Venant conforter l'augmentation des moyens de l'administration centrale prévue dans la loi de finances initiale, le troisième plan pour l'emploi se propose d'aider les entreprises à identifier les pénuries de main d'oeuvre, d'accroître les performances de l'ANPE et de l'AFPA, d'instituer un mécanisme d'embauche immédiate par l'adaptation des compétences, d'aider à la mobilité géographique des chômeurs et d'intensifier l'embauche des chômeurs après leur formation.

1. Les moyens de l'administration seront réorganisés et mieux dotés

Des moyens supplémentaires sont dégagés dans la loi de finances initiale pour créer 15 emplois dans les délégations régionales à la formation professionnelle dont les crédits de

fonctionnement progressent de 9,3 millions de francs (+ 26,2 %) dans le cadre d'une remise à niveau générale de ces services (5,7 millions) et d'un effort d'équipement en informatique et bureautique (3,5 millions). Cette mise à niveau des crédits permettra notamment la mise en place du dispositif d'évaluation et d'habilitation prévu par la loi du 4 juillet 1990. Par ailleurs, le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue sera doté de 3,09 millions de francs (+ 7,8 %), la commission technique d'homologation des titres et diplômés de l'enseignement technologique de 5,47 millions (+ 20 %) et le comité national d'évaluation de la formation professionnelle, en cours de création, de 0,8 million de francs.

Cet accroissement des moyens s'accompagnera d'une réorganisation des services de l'emploi et de la formation professionnelle pour mieux répondre aux besoins.

La simplification des dispositifs d'aide à l'emploi et à la formation professionnelle engagée depuis deux ans doit, pour donner son plein effet, s'accompagner d'une redéfinition des tâches entre les différentes administrations chargées de leur mise en oeuvre : délégations régionales à la formation professionnelle, directions régionales et départementales du travail et de l'emploi. Ceci permettra également une meilleure prise en compte des interventions nécessaires au niveau des bassins d'emploi et des zones de formation.

Cette simplification s'inscrira dans les projets d'administration déconcentrés qui traduisent au niveau départemental et régional le souci de rénovation du service public.

L'activité des administrations régionales, délégation régionale à la formation professionnelle et direction régionale du travail et de l'emploi, sera recentrée sur les missions qui relèvent traditionnellement de leur compétence, notamment prospective et programmation des actions. Les délégations régionales à la formation professionnelle développeront par ailleurs leur mission d'habilitation, d'évaluation et de contrôle.

Ainsi pourra être assurée, sous l'autorité interministérielle du préfet, la cohérence de l'action des pouvoirs publics avec celle des conseils régionaux qui disposent d'une compétence de droit commun dans le domaine de la formation professionnelle.

Un guichet unique départemental sera l'interlocuteur des entreprises pour les négociations des aides au conseil et pour la gestion des actions de formation professionnelle correspondantes, qui peuvent être issues d'initiatives locales comme de contrats nationaux ou régionaux de branches.

Dans le cadre de la programmation régionale des mesures d'emploi et de formation professionnelle, la direction départementale sera l'échelon de droit commun chargé de leur gestion.

Cette réorganisation devrait permettre de simplifier l'accès à l'information et de mieux orienter les entreprises parmi les types d'actions proposées et les instruments juridiques et financiers correspondants, dans le cadre du dispositif d'aide à la modernisation négociée.

Les aides du ministère de l'industrie ont pour objectif de stimuler le marché du conseil aux PME.

Les aides du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sont, quant à elles, centrées sur un contenu précis : développer la gestion prévisionnelle de l'emploi, développer des actions de formation, favoriser des actions intéressantes en matière de conditions de travail.

Il est proposé d'élaborer en 1991 un dossier unique d'aide au conseil, présenté aux entreprises quel que soit le ministère auquel elles s'adressent.

L'utilisation des aides à la formation existantes sera mieux finalisée : les conventions de formation et d'adaptation du FNE seront réservées au traitement des problèmes ponctuels de formation des entreprises. Dans le cadre du nouveau stage d'accès à l'emploi, 5 000 conventions de ce type seront mises en oeuvre en 1991 pour un coût de 50 millions de francs. Les accords de branche serviront de support à une véritable politique de prévention en matière de formation professionnelle ; les engagements de développement de la formation seront l'instrument de mise en oeuvre d'une politique de formation professionnelle dans les branches.

2. Une aide à l'identification des pénuries de main d'oeuvre est instituée

Pour lutter efficacement contre les difficultés de recrutement que connaissent notamment les petites et moyennes entreprises, il est nécessaire de disposer d'outils mobilisables rapidement dans une perspective opérationnelle, pour identifier les besoins au niveau du bassin d'emploi, afin d'adapter la formation initiale à l'emploi local.

Un programme de "diagnostic-action" sera mis en oeuvre dans 50 bassins d'emploi où les problèmes de recrutement revêtent une particulière acuité.

La démarche, lancée à l'initiative du directeur départemental du travail et de l'emploi, comprendra la réalisation d'un audit pour analyser les difficultés et repérer les besoins et la définition sur cette base d'un plan d'action mobilisant l'ensemble des outils d'intervention sur le marché du travail pour répondre aux besoins identifiés. Elle associera l'ensemble des partenaires locaux concernés.

Ces actions de "repérage local" (2,5 millions de francs) seront prises en compte dans le cadre de la mesure nouvelle de 15 millions de francs inscrite au budget 1991 pour les audits et la gestion prévisionnelle de l'emploi.

3. L'accroissement des performances de l'ANPE et de l'AFPA

L'inadéquation des offres et des demandes d'emploi suppose que l'ANPE et l'AFPA soient en mesure, à tous les niveaux, d'adapter leurs interventions aux dysfonctionnements constatés. La réforme en cours de l'Agence nationale pour l'emploi a été présentée dans la première partie de cet avis.

En revanche, la réforme en profondeur de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes n'a été que partiellement entamée.

La réforme de l'AFPA

La déconcentration de la gestion des ressources humaines a été votée le 21 décembre 1989 par l'Assemblée générale de l'AFPA.

Par contre, la réforme souhaitée par le Sénat n'a pas encore été entreprise. Le rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGF devrait être prochainement remis au ministre qui, au vu de ses conclusions, définiera les modalités de cette réforme.

Celle-ci, d'après M. André Laignel, devrait passer par l'élaboration et la mise en oeuvre d'un contrat d'objectif à trois ans, signé entre l'Etat et l'Association.

Les missions de l'Association, qui souffre d'une dispersion de ses activités, d'une baisse de sa productivité et d'une certaine marginalisation, seront redéfinies. Le ministre souhaite redonner à l'AFPA son rôle d'organisme de qualification des adultes, chômeurs et salariés, en mettant l'accent sur la qualité de l'accueil, l'individualisation et la modularisation des formations, la constitution d'éléments de filières professionnelles ancrées sur le niveau V et un rapprochement indispensable avec les branches professionnelles.

En fonction des conclusions de l'audit, des mesures seront prises pour améliorer les procédures de recrutement des stagiaires, la gestion comptable et budgétaire et la gestion des ressources humaines.

L'activité de l'AFPA : stabilisation en 1989, très légère progression en 1990 (six mois)

En 1989, l'AFPA avait accueilli 140 000 nouveaux stagiaires et 120 000 ont été formés, pour un volume d'environ 58 millions d'heures dispensées. Par rapport aux années précédentes, ces chiffres marquent une certaine stabilisation de l'activité, avec cependant, une diminution de 6,5 % du nombre d'heures.

En 1990, sur les six premiers mois, tant en ce qui concerne les activités d'évaluation-orientation que les activités de formation, on observe un taux de réalisation des objectifs annuels légèrement supérieur aux prévisions.

En ce qui concerne les activités d'étude, l'AFPA est intervenue pour la mise en oeuvre du crédit-formation, en établissant les bilans destinés à déterminer les parcours individualisés de formation.

Budget de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement dévolus à l'AFPA sont majorés de 312,8 millions de francs (+ 9 %) dont 305,2 millions d'ajustement des crédits de personnel et des moyens de fonctionnement et 7,6 millions pour la création de 22 emplois dont 2 affectés au CEREQ. Le montant total de la subvention s'élève à 3 646,83 millions.

Enfin, le troisième plan pour l'emploi prévoit la signature d'un accord-cadre de coopération entre l'ANPE et l'AFPA, qui sera complété par des conventions régionales. Cet accord vise à organiser une meilleure coordination des actions au niveau local, notamment

dans la mise en oeuvre du crédit-formation. Des comités régionaux et un comité de coordination, au niveau national, examineront les bilans d'exécution.

4. Les stages d'accès à l'emploi : permettre l'embauche immédiate par l'adaptation des compétences

Le but des stages d'accès à l'emploi est de faciliter l'acquisition rapide des connaissances nécessaires à un emploi, par un demandeur d'emploi susceptible d'être embauché.

Ces stages peuvent être utilisés soit pour adapter les compétences d'un demandeur d'emploi au profil d'un poste que l'entreprise éprouve des difficultés à pourvoir et pour lequel une offre a été déposée à l'ANPE ; soit pour former un salarié de l'entreprise destiné à occuper un poste plus qualifié ; dans ce cas l'aide est subordonnée à l'embauche d'un demandeur d'emploi sur le poste ainsi libéré.

Cette formule peut être mobilisée soit pour répondre à un besoin isolé, soit pour accompagner un plan de formation-recrutement négocié avec une entreprise.

Ces stages remplacent les stages de mise à niveau et de conventions de formation du fonds national de l'emploi.

Le nombre des actions organisées sera porté de 30 000 à 50 000 places (dont 5 000 actions collectives). Le coût de cette mesure est estimé à 257 millions de francs en année pleine.

5. Compléments indispensables à l'acquisition d'une qualification : les aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi et au placement des stagiaires en fin de stage

Il arrive fréquemment que les demandeurs d'emploi qualifiés susceptibles d'occuper des postes que les entreprises n'arrivent pas à pourvoir existent dans d'autres bassins d'emploi.

Cette mesure vise donc à faciliter la circulation de l'information et à instituer un mécanisme d'aide, en accord avec l'UNEDIC dans le cadre de l'indemnisation du chômage, destinée à diminuer les frais de recrutement d'un chômeur éloigné.

En ce qui concerne les chômeurs de longue durée, six mois après la fin des stages, le taux de placement varie de 27 à 36 %, pour un taux de réinsertion spontané de l'ordre de 12 %.

En contrepartie d'un effort de placement accru des stagiaires à l'issue du stage de la part des organismes de formation, ceux-ci se verraient attribuer, dans le cadre d'une convention d'objectif passée avec la direction départementale du travail et de la main d'oeuvre, un contingent de contrats de retour à l'emploi (6 000) au titre de la prospection. 134 millions sont prévus à cet effet.

L'ensemble de ces mesures devraient faciliter les recrutements des entreprises : elles visent à pourvoir des emplois déjà existants. Mais, cela a été dit dans la première partie de cet avis, de nombreux emplois pourraient être créés par les petites et moyennes entreprises, notamment dans le secteur tertiaire. Les mesures d'allègement du coût du travail prenaient déjà en compte cette situation. La formation peut être également un moyen de créer des emplois. Pour se développer, en effet, les PME doivent former leur personnel et embaucher. Mais bien souvent, faute de moyens, faute également de pouvoir envoyer du personnel en stage car leurs effectifs sont insuffisants pour pallier l'absence momentanée de ces personnes, elles ne le font pas. Le troisième plan pour l'emploi propose des solutions adaptées à cette situation.

III - ENCOURAGER L'ACCES DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Deux mesures sont prévues : la "réouverture" du crédit d'impôt-formation, rendu plus incitatif, et une aide au remplacement des salariés en formation. Elles visent à renforcer la participation des entreprises à l'effort de formation.

1. La participation des entreprises à l'effort de formation

Les résultats provisoires du traitement des déclarations des employeurs font apparaître un taux de participation de 2,97 % en 1989, en progression par rapport à 1988 (2,74 %). On observe cependant une stabilisation pour les entreprises de moins de 50 salariés.

Données générales

	1987	1987	1988	1989
Nombre d'entreprises	113.000	106.900	100.400	86.100
Montant des salaires versés (en milliards F).....	207	1.041	1.066	1.038
Participation minimum (en millions F).....	1.700	12.492	12.788	12.434
Pourcentage.....	(0,8)	(1,2)	(1,2)	(1,2)
Dépenses déductibles (en millions F) (1)	2.800	26.118	29.229	30.838
Taux de participation (en %).....	(1,35)	(2,51)	(2,74)	(2,97)
Versements au Trésor (en millions F) (2) :				
- pour insuffisance de participation	170	111	106	96
- pour défaut de consultation du comité d'entreprise ..	7,5	5	6	3
Nombre de salariés	9.760.000	9.194.000	9.065.000	8.430.000
Nombre de stagiaires total (3)	1.050.000	2.828.100	3.076.870	3.145.060
- dans les actions de formation directement financées par les entreprises	1.050.000	2.178.500	2.379.380	2.347.730
- dans les actions de formation organisées par les F.A.F.....	-	420.700	496.850	565.050
- dans les actions de formation organisées par les O.P.A.C.I.F.....	-	20.900	20.980	21.680
- dans les actions de formation organisées par les O.M.A. (4).....	-	208.000	179.660	210.600
Pourcentage de salariés ayant effectué un stage (5)	10,7	30,8	33,9	37,3
Nombre d'heures de stage (en millions) total (3).....	77,6	205,9	201,0	246,9
- actions directement financées par les entreprises.....	77,6	101,8	108,7	110,8
- actions organisées par les F.A.F.....	-	24,4	28,6	29,6
- actions organisées par les O.P.A.C.I.F.....	-	14,9	16,4	17,5
- actions organisées par les O.M.A. (4)	-	64,8	47,3	89,0

- (1) Y compris la participation au financement des actions de formation des jeunes demandeurs d'emploi, net des subventions effectivement perçues. Les dépenses déductibles diffèrent du coût des actions indiqué dans le tableau suivant car :
- le coût intègre les dépenses déclarées par les F.A.F., les O.P.A.C.I.F. et les O.M.A. (et non le montant des transferts vers ces organismes déclaré par les entreprises elles-mêmes);
 - le coût intègre également le montant des subventions perçues par les entreprises;
 - le coût exclut le versement au Trésor public au titre du 0,2 % (puis 0,3 % en 1987).
- (2) Le montant indiqué pour les versements au Trésor résulte des déclarations faites par les employeurs.
- (3) Lorsqu'un stagiaire est pris en charge à la fois par l'entreprise et un F.A.F., il est comptabilisé dans les actions organisées par le F.A.F.
- (4) Contrats d'adoption et de qualification. Résultats d'activité des O.M.A.
- (5) Ces pourcentages sont surestimés d'environ 1 point et demi en raison de la prise en compte de stagiaires provenant d'entreprises de moins de 10 salariés.

F.A.F. = Fonds d'assurance formation.
 O.P.A.C.I.F. = Organisme paritaire agréé au titre du congé individuel de formation.
 O.M.A. = Organisme de mutualisation agréé au titre des formations professionnelles en alternance.

On observe une baisse (- 7 %) du nombre des salariés ayant suivi une formation alors que le montant des dépenses déductibles a augmenté de 5,5 %.

Le tableau ci-dessous donne la répartition des dépenses déductibles.

Répartition des dépenses déductibles

(En millions F)

	1972		1987		1988		1989	
	%		%		%		%	
Fonctionnement des stages organisés dans l'entreprise ..	24	4.073	15	4.447	15	4.834	15	
Équipement	2	236	1	273	1	377	1	
Fonctionnement des stages organisés en application de convention (total)	25	5.231	20	6.012	20	6.546	21	
- plan de formation	-	5.157	20	5.943	20	6.479	21	
- congés-formation	-	74	-	69	-	67	-	
Rémunérations versées aux stagiaires	42	9.516	36	10.756	37	11.434	37	
Dépenses de transport et d'hébergement des stagiaires ..	-	805	3	988	3	1.065	3	
Versements à des fonds d'assurance-formation	3	1.965	7	2.232	7	2.308	7	
Versements à des organismes agréés au titre du congé individuel de formation	-	1.044	4	1.067	4	1.036	3	
Versements à des organismes agréés	1	52	-	46	-	37	-	
Taxes parafiscales	2	208	1	215	1	195	1	
Part de la contribution pour frais de chambre de commerce et d'industrie	1	144	1	155	1	161	1	
Formation des demandeurs d'emploi	-	28	-	29	-	26	-	
Formation des jeunes demandeurs d'emploi; financement de la formation professionnelle en alternance ..	-	3.056	12	3.122	10	2.968	10	
Engagement de développement de la formation professionnelle	-	117	-	221	1	222	1	
Conseil en formation	-	-	-	24	-	35	-	
Financement des conventions de conversion	-	13	-	19	-	20	-	
Total général dépenses déclarées	100	26.486	100	29.606	100	31.264	100	
Subventions perçues (à déduire)	-	368	-	378	-	426	-	
Total des dépenses déductibles	-	26.118	-	29.228	-	30.838	-	

Source : Exploitation des déclarations fiscales des employeurs C.E.R.E.Q.-D.F.P.

Le tableau suivant montre que l'effort de formation croît avec la taille de l'entreprise ; ainsi le taux de participation est de 1,34 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés, mais atteint 4,68 % dans la classe des entreprises d'au moins 2 000 salariés.

Données générales selon la taille des entreprises

1989 (résultats provisoires)

Entreprises de	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 à 499 salariés	500 à 1.999 salariés	2.000 salariés et plus	Ensemble des entreprises d'au moins 10 salariés
Nombre d'entreprises	25.640	37.920	20.380	1.770	390	86.100
Montant des salaires versés (millions F).	43.710	138.610	309.880	198.590	347.630	1.038.420
Dépenses déductibles (millions F)	584	1.991	6.229	5.778	16.256	30.838
<i>Dont : formation professionnelle en alternance (millions F)</i>	122	375	857	575	1.039	2.968
Taux de participation (%)	1,34	1,44	2,01	2,91	4,68	2,97
Versements au Trésor (millions F)	19	54	23	3	-	99
Part des versements aux F.A.F. (%)	32	27	15	6	2	7
Nombre de salariés	380.700	1.202.400	2.661.400	1.597.700	2.587.800	8.430.000
Pourcentage de salariés ayant suivi un stage (hors contrats de formation en alternance)	10,4	18,5	27,3	39,3	50,6	34,3

Source : Exploitation des déclarations fiscales des employeurs C.E.R.E.Q.-D.F.P., O.P.A.C.I.F. et F.A.F.

Toutefois, il convient d'ajouter à ces chiffres les actions de formation suivies par les salariés d'entreprises de moins de dix salariés (au total un peu plus de 120 000).

Par ailleurs, les chances d'accès à la formation professionnelle augmentent à la fois avec la taille de l'entreprise et avec le niveau de qualification, passant par exemple de 2,1 % pour un manoeuvre d'une entreprise de 10 à 19 salariés à 68 % pour un ingénieur ou un cadre d'une entreprise de plus de 2 000 salariés.

Les dispositions prises en faveur des PME dans le cadre du troisième plan pour l'emploi devraient permettre de faire évoluer cette situation.

2. Le crédit d'impôt-formation : une mesure encore peu utilisée

Institué par l'article 69 de la loi de finances pour 1988, le crédit d'impôt-formation concerne toutes les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel, quel que soit leur effectif. Le crédit d'impôt est égal à 25 % de l'excédent de dépenses exposées au cours d'une année par rapport à celles de l'année précédente. Quand la dépense de formation concerne les salariés les moins qualifiés, le crédit d'impôt est porté à 35 %. L'option devait être levée avant le 31 décembre 1988. Elle était valable de 1988 à 1990 et pourra être renouvelée pour les années 1991 à 1993.

En 1988, 46 268 entreprises ont opté pour le crédit d'impôt-formation pour un montant total de 540,8 millions. Toutefois, 62 % de ces entreprises ont levé l'option sans exposer de dépenses, et 16,47 % ont fait apparaître des dépenses au profit des salariés les moins qualifiés.

En 1989, d'après les chiffres provisoires arrêtés au 31 juillet 1990, on enregistre une baisse importante du nombre de déclarations (17 146) pour un montant total de crédit d'impôt de 403,6 millions de francs.

Sur l'ensemble des entreprises ayant levé l'option 18 % seulement sont des entreprises de 10 à 50 salariés.

C'est pour leur permettre de recourir à cette mesure que le troisième plan pour l'emploi rouvre l'option à compter du 1er janvier 1991 (article 67 du projet de loi de finances). Par ailleurs ses modalités seront revues pour mieux prendre en compte les spécificités des PME ; il sera simplifié en figurant sur les mêmes documents fiscaux que l'obligation légale de formation et sera rendu plus incitatif : le taux du crédit d'impôt est porté à 35 % pour les PME et pour les actions de formation en faveur des salariés âgés. Le coût de cette mesure est évalué à 50 millions de francs pour 1992.

Votre commission se demande toutefois, au vu du bilan 1988-1989, si cette mesure sera véritablement incitative. Elle constate en effet que, d'après le dernier baromètre formation réalisé par l'AGEFOS-PME, la gestion des ressources humaines vient, dans les préoccupations des entreprises d'Ile-de-France, en dernière position (21 %), loin derrière l'investissement matériel (45 %) et la stratégie de développement (37,5 %). 6,3 % seulement des entreprises consultées disposent d'un budget spécifique.

3. Le remplacement dans les PME des salariés en formation

Toujours pour inciter les PME à consacrer davantage d'attention à la formation (1,4 % de la masse salariale contre 2,7 % pour les entreprises de 500 à 2 000 salariés et 4,4 % dans les entreprises de plus de 2 000 salariés), le troisième plan pour l'emploi propose de financer partiellement, par convention passée avec l'entreprise, le coût du salarié parti en formation (pour plus de 120 heures). Seuls seront concernés les salariés occupant un emploi d'ouvrier, employé, agent de maîtrise ou technicien.

Le remplacement devra se faire sur recrutement externe. L'intervention de l'Etat sera de 3 000 F par mois, soit environ 30 % du salaire moyen. 100 millions de francs sont prévus à cet effet.

Par ailleurs, l'Etat encouragera les initiatives des partenaires sociaux qui souhaitent créer un contrat de formation en alternance pour les adultes chômeurs, comme cela existe pour les jeunes de moins de 25 ans.

En conclusion, il convient de rappeler que les partenaires sociaux ont entamé des négociations pour réformer l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnels, repris par la loi du 6 juillet 1971, afin d'adapter la formation professionnelle au nouvel environnement social et économique.

IV - LE DROIT A LA QUALIFICATION ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Trois millions de salariés et six cent mille demandeurs d'emploi n'ont pas de qualification ; un sixième de la population française relève de l'illettrisme. Tant pour répondre aux aspirations individuelles qu'aux besoins des entreprises, un effort considérable doit être fait pour élever le niveau des connaissances et des qualifications.

C'est ainsi que le droit à la qualification a été reconnu par la loi du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue. Cette loi vise à offrir une "deuxième chance" aux jeunes et aux adultes dépourvus de qualification.

1. Le crédit-formation individualisé (CFI)

** Un dispositif destiné aux jeunes*

Le crédit-formation individualisé (CFI), formule héritée des stages 16-18 ans de 1982, a été mis en place par une circulaire du 29 mai 1989. Il concernait exclusivement les jeunes et avait pour objectif leur insertion sociale et professionnelle. Tirant profit de l'expérience des différentes formules de "stages jeunes", le crédit formation individualisé doit déboucher sur une qualification validée (niveau V) permettant l'accès à un emploi durable. Il s'agit d'une formation individualisée s'appuyant sur des réseaux locaux de soutien (la zone qui correspond à un bassin d'emploi). Elle commence par un bilan réalisé par un organisme compétent.

Un groupe opérationnel de zone sous la conduite d'un coordonnateur (400 pour 375 zones) anime les réseaux de correspondants qui assurent un suivi personnalisé des jeunes. La personnalisation implique que le crédit-formation ait un aspect modulaire qui permette une mise à niveau préalable à tout stage devant déboucher sur une qualification reconnue sur le marché du travail.

Les jeunes concernés au cours des deux premières années d'existence de cette formule étaient de très faible niveau : 75 % étaient de niveau VI ou V bis, 64 % étaient des femmes qui représentent la majorité dans tous les types de stage.

Six mois après la campagne 1988-1989, 41,2 % des jeunes avaient un contrat de travail (dont 6,6 % un contrat de formation en alternance) et 31,7 % étaient au chômage. Les autres se trouvaient dans une situation intermédiaire (inactivité, TUC, SIVP, etc.).

110 000 jeunes ont intégré jusqu'à présent la filière du crédit-formation individualisé. L'objectif en 1991 est de porter le nombre des entrées à 125 000 jeunes avec des crédits en augmentation de 346 millions de francs. Diverses améliorations seront apportées : diversification des formations, renforcement des réseaux, assouplissement et accélération des procédures de validation de la qualification acquise grâce à une participation accrue des milieux professionnels.

** Etendu aux adultes*

La loi du 4 juillet 1990, en reconnaissant un droit à la formation, a donné une base légale au crédit-formation individualisé et l'a étendu aux salariés. Parallèlement, elle a renforcé et élargi les contrôles tant sur la qualité des formations dispensées que sur la gestion administrative et financière des organismes de formation.

L'extension de ce dispositif à tous les salariés, décidée sur la base de l'accord du 28 mars 1990 conclu pour trois ans, passé entre l'Etat et les partenaires sociaux, se fait dans le cadre du congé individuel de formation (CIF), selon des modalités qui seront déterminées par décret en Conseil d'Etat (devant paraître avant la fin de l'année). La contribution des entreprises au CIF passera alors de 0,10 % à 0,15 % de la masse salariale.

Les crédits consacrés en 1991 par l'Etat au CIF seront de 710 millions de francs (+ 42 %), dont 500 millions pour le crédit

formation individualisé ; l'Etat et les entreprises participant chacun à 50 %, 1 milliard sera consacré en 1991 au CIF des salariés. 30 000 salariés devraient bénéficier de cette formule en 1991.

Le troisième plan pour l'emploi prévoit d'étendre le CIF aux adultes demandeurs d'emplois. 45 000 demandeurs d'emploi de plus de 25 ans pourront entrer dans le dispositif, dont 25 000 chômeurs de longue durée et 20 000 chômeurs bénéficiaires de l'allocation de formation reclassement (AFR), sous réserve d'un accord de l'UNEDIC et des régions.

Globalement, en 1991, 200 000 personnes pourront bénéficier du crédit-formation individualisé. Tous dispositifs confondus, le CIF mobilisera 7,576 milliards de francs en 1991 (+ 25 %), dont 5 milliards pour les jeunes (+ 15 %). Le coût d'un stagiaire CIF est donc évalué à 40 000 francs (fonctionnement, encadrement et rémunération).

Le crédit-formation individualisé devient ainsi l'instrument privilégié du droit à la formation.

On constate que les sommes consacrées au CIF sont considérables et votre rapporteur ne peut que s'inquiéter de la lourdeur du dispositif. Le risque est grand, en effet, de voir ces crédits, soit dépensés en pure perte, soit non engagés. Seule une véritable déconcentration au plus près des bassins d'emploi de l'ensemble du système permettra d'éviter que le CIF ne dérive vers des stages qui ne sont pas en relation avec les besoins des entreprises.

Un tel dispositif suppose que cette formation débouche sur des titres et diplômes qualifiants et reconnus. A ce titre, les moyens de la commission d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technique sont augmentés de 20 %.

Afin d'accompagner cette revalorisation de la formation professionnelle continue, la loi du 4 juillet 1990 contient de nombreuses dispositions relatives à la qualité et au contrôle des formations. Ainsi, les représentants des salariés dans l'entreprise et

au niveau des branches voient leur rôle renforcé ; les relations entre stagiaires et organismes de formation sont formalisées avec la signature d'un contrat de formation professionnelle dont la loi précise le contenu, la remise de documents d'information, la rédaction d'un règlement intérieur applicable aux stagiaires et un encadrement de la publicité ; une évaluation de la qualité des formations est organisée sur fonds publics et le comité national d'évaluation devrait être prochainement installé. Les organismes de formation seront astreints à des formalités administratives et le contrôle administratif et financier de la formation professionnelle sera renforcé.

En outre, pour donner une pleine efficacité au dispositif du crédit-formation individualisé, il est prévu que les délégations régionales à la formation professionnelle, bâtissent, sous l'autorité de la délégation à la formation professionnelle, un programme régional de développement des outils locaux auquel participeront les réseaux d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, PAIO et missions locales, les réseaux d'opérateurs de bilan et celui des ateliers pédagogiques personnalisés. Cette mesure va dans le sens souhaité par votre rapporteur.

Si le crédit-formation individualisé devient l'instrument de formation privilégié, subsistent à ses côtés d'autres dispositifs plus spécifiques qui, sans relever directement du troisième plan pour l'emploi, en constituent un complément indispensable et bénéficient de redéploiements de crédits.

2. Les autres dispositifs de la formation professionnelle

a) Les stages pour les jeunes : un léger renforcement des moyens

. Reconduction en 1991 du programme de formations qualifiantes de niveau IV (10 000 places) avec 192 millions de francs pour le fonctionnement et 186,1 millions pour les rémunérations.

. Mise en place, en 1991, d'un programme de pré-formation destiné aux jeunes les plus menacés par l'exclusion, comportant 5 000

places de stages courts. 48 millions de francs pour le fonctionnement et 50 millions de francs pour les rémunérations y sont consacrés.

Au total, avec le crédit-formation individualisé, ce sont près de 5 550 millions de francs qui sont consacrés par l'Etat à la formation professionnelle des jeunes (hors apprentissage).

S'y ajoutent les crédits consacrés aux dispositifs d'information et d'accompagnement, missions locales, permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et ateliers pédagogiques personnalisés : 481,9 millions de francs (+ 28,4 %) ainsi que les mesures d'insertion associées à la formation professionnelle et déjà présentées dans la première partie de cet avis : les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) dont les crédits diminuent de plus de 1 milliard de francs (428,70 millions en 1991) et les contrats emploi-solidarité dont les crédits diminuent de 10 % et passent à 3 223,32 millions de francs.

b) Les actions en faveur des adultes : des mesures ponctuelles viennent s'ajouter à un dispositif stable

. Le troisième plan pour l'emploi prévoit de développer la formation des cadres demandeurs d'emploi dont le taux de chômage, bien qu'inférieur à la moyenne, a fortement augmenté depuis 1983. Pour cela, le nombre d'actions organisées sur financement du fonds national de l'emploi sera porté de 5 000 à 7 000, ce qui devrait entraîner une dépense supplémentaire de 35,5 millions de francs. La moitié des crédits sera déconcentrée à l'échelon régional.

. La formation des chômeurs de longue durée : afin d'améliorer la qualité des formations, il est prévu d'augmenter le taux horaire des formations (52,2 millions de francs). 437 000 actions seront organisées en 1991 contre 415 000 en 1990. L'accent sera mis sur le recours aux contrats de retour à l'emploi (CRE) pour lesquels 115 700 places sont prévues et les stages de mise à niveau.

. Les mesures d'accompagnement des efforts de formation des entreprises : outre les mesures figurant dans le troisième plan pour l'emploi et déjà présentées, il faut citer, au titre du fonds de la

formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS), la progression des crédits du programme national de formation professionnelle (2 852,56 millions, soit + 1,8 %, mais + 11,6 % depuis 1988). Profitant des économies réalisées sur certains programmes, l'accent sera mis en 1991 sur les moyens de la politique contractuelle qui passent de 400 à 500 millions de francs (contrats d'études prévisionnels, engagements de développement de la formation), la formation des ingénieurs, à la suite du "rapport Decomps" qui propose de former chaque année 8 000 ingénieurs par le biais de la formation professionnelle continue (+ 15,6 millions, auxquels s'ajoutent les aides au remplacement dont le montant global s'élève à 100 millions de francs).

. Les actions de mise à niveau préalable : la lutte contre l'illettrisme. Depuis 1984, plusieurs ministères participent à la lutte contre l'illettrisme, sous la coordination du groupe permanent de lutte contre l'illettrisme.

Depuis 1985, des crédits déconcentrés spécifiques du FFPPS sont délégués aux préfets de région pour leur permettre de financer des actions de mise à niveau préalables à l'entrée de jeunes et d'adultes illettrés dans les dispositifs courants.

Un programme spécifique a été mis en oeuvre par le Secrétaire d'Etat chargé de la formation professionnelle, depuis 1988, avec en 1990 une dotation de 46 millions de francs. Ces crédits sont reconduits en 1991 et figurent dans le projet de loi de finances au titre du FFPPS mentionné ci-dessus ; près de 100 millions sont également prévus en faveur des jeunes dans le cadre du CIF (5 000 places).

A titre expérimental, en 1990, le programme national de lutte contre l'illettrisme, en collaboration avec l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse, a intégré un programme complémentaire à destination des détenus et des jeunes sous protection judiciaire.

Ces mesures visent à favoriser la promotion professionnelle, la recherche d'emploi ou l'insertion. Elles offrent également les moyens d'une "seconde chance" lorsque l'enseignement

traditionnel ou l'apprentissage n'ont pu déboucher sur une formation véritablement qualifiante.

V - L'AIDE DES REGIONS A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Pour 1990, les prévisions semblent montrer que l'ensemble des actions de formation continue et d'apprentissage sont en progression de 11,6 % par rapport aux budgets régionaux votés en 1989. Les crédits transférés par l'Etat au titre de la dotation de décentralisation représentent environ 42 % des dépenses votées par les régions. Les crédits consacrés à l'apprentissage s'accroissent de près de 17 % alors que ceux destinés à la formation professionnelle continue ne progressent que de 2 %.

Pour 1991, la dotation de décentralisation de la formation professionnelle se décompose ainsi :

- 2 603,10 millions de francs, au titre de la dotation de décentralisation proprement dite, en application de la loi du 7 janvier 1983, qui couvre les charges transférées aux régions ;

- 86,61 millions en application de la loi du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage ;

- 180 millions au titre de la participation de l'Etat à l'effort des régions en faveur d'un relèvement des barèmes d'apprentissage.

Au total, la dotation s'élève à 2 869,71 millions de francs, en progression de 8,6 % par rapport à 1990.

En outre, 228,25 millions de francs (+ 34,65 millions en 1991) sont destinés à la participation de l'Etat à des actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage, mises en oeuvre par les régions ; cette majoration correspond au coût de l'ajustement des contrats de plan (4,6 millions), au développement des actions de rénovation de l'apprentissage (20 millions) et à la formation d'ingénieurs par la voie de l'apprentissage (10 millions).

*** L'apprentissage**

Au total, les moyens consacrés par l'Etat à l'apprentissage s'élèvent à 570,1 millions de francs (+ 22,9 %) (y compris les investissements).

Le tableau suivant retrace l'évolution du financement de l'apprentissage par les régions, l'Etat et les entreprises.

Évolution du financement de l'apprentissage par les régions, l'État et les entreprises

(En millions F)

	1987	1988	1989	1990 (1)
1. Régions (total)	1.236,8	1.487,1	1.634,2	1.954,5
Fonctionnement	1.175,9	1.342,9	1.435,8	1.684,5
Équipement	60,9	144,2	198,4	270,0
2. État (total)	147,3	200,9	240,3	n.d.
Fonctionnement	134,0	168,7	207,4	519,5
Équipement	13,3	32,2	32,9	n.d.
3. Entreprises (2)	1.681,0	n.d.	n.d.	n.d.
Total	3.065,1	1.688,0	1.874,5	n.d.

(1) Budgets votés.

(2) Quote de la taxe d'apprentissage affecté au financement de l'apprentissage.

Sources : Conseils régionaux, D.F.P., dépenses exécutées.

En 1989, hors secteur agricole, le nombre de centres de formation d'apprentis était de 518 et 113 dans le secteur agricole. 137 548 contrats d'apprentissage ont été enregistrés et 234 048 jeunes étaient en cours d'apprentissage en 1988-1989.

Depuis 1985, le flux d'entrées annuelles en apprentissage croît régulièrement. Mais cette croissance globale masque une situation contrastée. En effet, depuis 1987 l'apprentissage permet d'une part aux titulaires d'un diplôme de l'enseignement technologique, de préparer un second diplôme en rapport avec le premier, d'autre part, de préparer des qualifications de niveau IV et même d'ingénieurs. Cette ouverture masque la diminution constante des effectifs de l'apprentissage traditionnel. Ainsi, pour 220 000

apprentis de niveau V en 1988, il y en avait 6 200 qui préparaient un brevet professionnel, 3 000 un bac professionnel et 600 un BTS.

Ainsi, la loi de 1987 favorise l'industrie qui n'hésite pas à recourir à l'apprentissage comme moyen de formation professionnelle continue, mais ne permet pas de résoudre les difficultés de recrutement des professions commerciales et artisanales en vue d'une formation de base débouchant sur un CAP. Aussi devrait-on s'interroger sur les causes de cet échec. Faut-il y voir un effet de la généralisation des stages jeunes, crédit-formation individualisé ou contrats de qualification, moins contraignants et plus attractifs pour les jeunes, mais aussi pour les maîtres d'apprentissage qui sont mieux rémunérés dans le second cas ? Sans doute faudrait-il instaurer une meilleure coordination des différentes actions pour éviter de tels effets pervers. De même serait-il nécessaire d'introduire plus de souplesse dans l'acquisition du diplôme, peut-être en instaurant un système d'unités capitalisables.

Votre commission observe que la rénovation de l'apprentissage n'a pas eu tous les effets escomptés et qu'une réflexion sur cette question devrait rapidement être menée. Une meilleure adaptation de l'apprentissage, notamment de l'apprentissage féminin, aux besoins des entreprises et de la société serait nécessaire.

Mais la revalorisation de l'apprentissage supposerait sans doute aussi une évolution des mentalités vis-à-vis des métiers auxquels prépare ce type de formation, aujourd'hui peu valorisée notamment dans les médias.

** Les actions de formation professionnelle continue*

En 1989, 437 000 personnes ont suivi une formation financée par la région et 289 000 personnes l'ont achevée. Les effectifs en formation progressent de 4,5 %, les effectifs formés de 2,7 % et le volume d'heures de 8,4 %. Le montant global des subventions des régions s'élève, pour ces actions, à 1 913,56 millions.

Une partie des actions de formation a été menée dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 1989-1993 (2,1 milliards sur cinq ans de dotation globale).

*

* *

L'Assemblée nationale, au cours de l'examen du projet de loi de finances, a adopté plusieurs amendements intéressant directement le travail et la formation professionnelle.

Lors de l'examen des crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le 26 octobre 1990, les députés ont adopté le titre III, modifié par trois amendements du Gouvernement : le premier vise à financer, en 1991, la transformation de 80 emplois de contrôleurs en emplois d'inspecteurs du travail et de 40 emplois d'agents administratifs en emplois de contrôleurs du travail ; le deuxième concerne la revalorisation des primes des agents des délégations régionales à la formation professionnelle ; enfin, le troisième concerne le financement de la formation accompagnant les transformations d'emplois prévues par le premier amendement.

Au titre IV, l'Assemblée a adopté un amendement du Gouvernement relatif à l'augmentation des primes des agents des délégations régionales à la formation professionnelle, un amendement de M. Jacquemin visant à financer au titre VI une mesure en faveur de l'apprentissage, et un amendement du Gouvernement gageant les mesures adoptées au titre III. Le titre IV a été adopté.

Le titre V a été adopté ainsi que le titre VI modifié par un amendement du Gouvernement augmentant de 100 millions les crédits de l'apprentissage.

Enfin, le 16 novembre, l'Assemblée a adopté un amendement du Gouvernement à l'article 67, visant, comme celui-ci

s'y était engagé lors de la présentation du troisième plan pour l'emploi, à majorer le crédit d'impôt formation.

*

* *

CONCLUSION

Travail et emploi

La politique actuelle de l'emploi a le mérite de ne pas se résoudre à la banalisation du chômage et de tenter de trouver des solutions pour amorcer sa décroissance. Jusqu'à présent ces efforts n'ont pas eu d'effets spectaculaires.

Cependant, bien que n'étant pas sans risques, risques soulignés à plusieurs reprises dans cet avis, cette politique correspond aux attentes. Pour obtenir de meilleurs résultats sans doute conviendrait-il qu'elle soit relayée par ceux-là même qui peuvent créer des emplois et qui bénéficient des mesures prises pour alléger le coût du travail, en associant davantage l'emploi à la croissance.

Consciente des efforts menés pour préserver l'emploi et résorber le chômage, approuvant les mesures prises, mais mesurant le peu d'effets de cette politique sur le chômage, votre commission des affaires sociales s'en remet à la sagesse du Sénat sur les crédits du travail et de l'emploi pour 1991.

*

* *

Formation professionnelle

Votre commission se félicite de l'attention portée par le Gouvernement aux actions de formation incluses ou non dans le troisième plan pour l'emploi, qui se traduit par des dotations en hausse sensible.

Elle souhaite toutefois que les mesures présentées dans le troisième plan trouvent bien leur traduction législative et budgétaire.

Elle demande que les documents budgétaires servent effectivement de référence afin que le Parlement puisse se prononcer en toute connaissance des chiffres et des actions et non sur la foi de documents imprécis et parfois contradictoires fournis, à titre de rectification pour tenir compte du plan emploi, par le ministère.

Elle s'inquiète de la lourdeur du dispositif de crédit-formation individualisé, qui risque d'être coûteux et inefficace si d'énergiques mesures de déconcentration ne sont pas prises rapidement.

Elle souhaite également que l'apprentissage fasse l'objet d'une réflexion approfondie afin de pallier la désaffection de cette filière de formation professionnelle et que les négociations entreprises par les partenaires sociaux pour adapter l'accord du 9 juillet 1970 relatif à la formation professionnelle à la situation économique et sociale actuelle aboutissent favorablement.

Enfin, votre commission réitère son vœu de voir mis en oeuvre dans les plus brefs délais le dispositif de contrôle et d'habilitation des organismes de formation professionnelle prévu par la loi du 4 juillet 1990 et d'être en mesure de disposer d'informations fiables sur les résultats de la formation en terme d'embauches définitives.

Sous la réserve de ces observations, votre commission des affaires sociales s'en remet à la sagesse du Sénat sur les crédits de la formation professionnelle pour 1991.