

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1992* CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOMES IV et V

### TRAVAIL ET 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 Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Claude Fuzier, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, 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 Signe, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexes n<sup>os</sup> 36 et 37), 2256 (tomes XV et XVI) et T.A. 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 40) (1991-1992).

## SOMMAIRE

---

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION .....	3
AVANT-PROPOS .....	15
EXPOSE GENERAL .....	17
CHAPITRE PRELIMINAIRE : LA SITUATION DE L'EMPLOI .....	28
<b>I. UNE MULTIPLICITE DE CAUSES</b> .....	31
<i>Le facteur demographique</i> .....	31
<i>Les autres facteurs de la degradation de la situation de l'emploi</i> ..	32
<b>II. LES CONSEQUENCES DE LA MONTEE DU CHOMAGE</b> ..	35
<i>Le chômage au sens du BIT et de l'ANPE</i> ..	35
<i>Les faux-chômeurs</i> .....	36
<i>Les consequences sur l'assurance chômage</i> ..?	37
CHAPITRE PREMIER : LA POLITIQUE DE L'EMPLOI .....	41
<b>I. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES SERVICES ET DE L'ANPE</b> .....	44
A. Les moyens des services .....	44
B. Les moyens des organismes participant au service public de l'emploi (hors AFPA) .....	45
<i>Les organismes d'etudes et de recherches</i> .....	45
<i>L'Agence nationale pour l'emploi</i> .....	45
<i>Le fonctionnement de l'ANPE</i> .....	46
<i>Le bilan 1990</i> .....	47
<b>II. LA REORIENTATION DES DEPENSES ACTIVES DE SOUTIEN A L'EMPLOI</b> .....	49
A. Les aides à l'insertion des catégories les plus vulnérables .....	49
1. L'emploi des travailleurs handicapés .....	49
2. L'insertion par l'économique .....	50
3. Les incitations à l'embauche des publics les plus vulnérables ..	51
B. Les incitations financières à l'embauche .....	53
1. L'exonération à l'embauche du premier salarié .....	53

	<i>Pages</i>
	-
2. L'aide au développement des emplois de proximité .....	53
3. Les contrats aidés à fins d'insertion .....	54
C. Les mesures en faveur des entreprises .....	55
<b>III. LE REcul DES DEPENSES PASSIVES .....</b>	<b>59</b>
A. Les pré-retraites .....	59
B. Le fonds national de chômage .....	60
<b>CHAPITRE II : LA FORMATION PROFESSIONNELLE .....</b>	<b>63</b>
<b>I. LA NECESSAIRE ADAPTATION DU SYSTEME DE FORMATION PROFESSIONNELLE .....</b>	<b>65</b>
A. Le système de formation professionnelle .....	65
B. Autres mesures en faveur de la formation professionnelle .....	69
C. Une remise en ordre nécessaire et pourtant insatisfaisante .....	70
<b>II. LES CHIFFRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE .....</b>	<b>74</b>
A. Les actions de l'Etat .....	78
1. Le bilan 1990 .....	78
2. Les objectifs du projet de loi de finances pour 1992 .....	80
B. L'intervention des régions .....	87
C. La participation des entreprises .....	89
<b>CHAPITRE III : LES RELATIONS DU TRAVAIL .....</b>	<b>93</b>
L'amélioration des conditions de travail .....	94
La négociation collective .....	95
L'hygiène et la sécurité du travail .....	95
Les réformes récentes .....	97
Les juridictions du travail .....	97
Le mouvement syndical .....	98
Les conflits du travail .....	99
Les engagements internationaux de la France .....	100
L'Europe sociale .....	101
Le débat à l'Assemblée nationale .....	102
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>102</b>

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### Audition de Mme Martine AUBRY, Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle

*Réunie le mardi 12 novembre 1991 sous la présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président, la commission a procédé à l'audition de Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur les crédits de son département ministériel pour 1992.*

*Après avoir souligné que la situation du chômage ne s'améliorerait qu'au cours de l'année 1992, Mme Martine Aubry, ministre, a indiqué que sa politique budgétaire visait principalement à lutter contre les causes structurelles du chômage. 77,3 milliards de francs lui seront ainsi consacrés, 69 milliards au titre de la loi de finances initiale, 4,9 milliards de reports et 3,29 milliards, qui seront inscrits par amendement au budget des charges communes, pour l'"exo-jeunes" et les aides au développement des services aux personnes, mesures annoncées les 16 et 30 octobre dernier. Le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle augmentera donc, si l'on tient compte de l'annulation de 2,5 milliards de francs de mars 1991, de 4 % en francs courants et de 1,6 % en francs constants.*

*Le ministre a ensuite présenté les trois axes de sa politique. Le premier axe consiste à rechercher les emplois non satisfaits partout où ils existent et les emplois susceptibles d'être créés pour répondre à une demande potentielle. Les préfets ont été chargés de cette tâche au cours de l'été. Il est apparu, cependant, que peu de professions étaient susceptibles de définir parfaitement leurs besoins. Il est donc prévu d'une part d'organiser les stages correspondant aux emplois recensés, d'autre part d'aider les entreprises à définir leurs besoins. L'agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.), dont les moyens seront renforcés (146 millions de subventions supplémentaires correspondant à 335 emplois nouveaux, à son informatisation et aux aides aux cercles de recherche d'emploi), participera à ces actions. Par ailleurs, en plus du crédit d'impôt qui figurera dans la loi de finances, 200 millions seront consacrés aux associations agréées et 130 millions à la formation des salariés au titre des services aux personnes, dont on attend plus de 100.000 emplois.*

*Le deuxième axe de la politique du ministère consiste à mieux faire coïncider les formations avec l'emploi. A cette fin, le crédit-formation, qui concernera 117.500 jeunes, sera mieux individualisé grâce au recours plus systématique au bilan de compétences, à l'assouplissement des durées de formation (pouvant aller jusqu'à 1.200 heures), et à un meilleur financement des heures de formation*

: 8 % des stages pourront être rémunérés à 75 francs de l'heure au lieu de 25 francs afin d'orienter les formations vers l'industrie (en 1991, 60 % des formations concernent le secteur tertiaire). Enfin, les conditions de validation des formations seront assouplies.

En outre, les structures d'accueil (carrefours-jeunes) seront mieux dotées (+ 16,5 millions) et 200 millions de francs viendront abonder les crédits consacrés à l'apprentissage (2,7 milliards) afin de développer celui-ci dans les secteurs où les besoins ne sont pas satisfaits.

Au total, 10,88 milliards de francs seront consacrés à la formation de jeunes. En ce qui concerne les adultes, des crédits seront destinés à faciliter l'accès des salariés à la formation (par exemple 100 millions de francs au titre de l'aide au remplacement) ou à contrôler la qualité des formations.

Le troisième axe concerne les populations les plus vulnérables. Il s'agit d'éviter que les jeunes ou les chômeurs adultes ne s'installent dans une situation de chômage durable ; sont prévus à ce titre l'exonération des charges sociales pour l'embauche d'un jeune sans qualification (1,9 à 2,5 milliards de francs pour 100.000 à 130.000 jeunes attendus), la création du contrat local d'orientation, le renforcement des actions en faveur des chômeurs de longue durée (365.000 actions auxquelles sont consacrés 8,492 milliards de francs) et le renforcement des aides aux entreprises d'insertion (154 millions de francs pour 1.400 postes nouveaux). Sur ce dernier point, le ministre a souligné le développement des aides accordées par les entreprises aux structures d'insertion, sous forme de détachement de cadres ou de tuteurs, ou de sous-traitance. Par ailleurs, 10.000 nouveaux postes de travail seront créés pour les handicapés.

Enfin, Mme Martine Aubry, ministre, a détaillé l'augmentation des moyens des services de son ministère : + 21 % pour l'administration centrale, + 13 % pour les services extérieurs du travail, + 8 % pour les délégations régionales à la formation professionnelle. En outre, 70 inspecteurs du travail seront recrutés et formés ; l'association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) verra ses crédits augmenter légèrement (+ 44,7 millions de francs) dans l'attente du résultat des différents audits demandés. Le ministre a ensuite présenté les amendements déposés à l'Assemblée nationale et qui seront adoptés avec l'ensemble de son budget. Ils concernent principalement la formation des personnels.

Mme Martine Aubry, ministre, a alors répondu aux questions des sénateurs.

*A M. Jean Madelain, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, elle a précisé que la structure d'accueil pour les jeunes en crédit-formation serait le carrefour-jeunes afin d'éviter toute incertitude quant au lieu où s'adresser, que les rapports au Parlement prévus par la loi du 4 juillet 1990 seraient déposés avant la fin de l'année, que la diminution du nombre de stages de niveau V était la conséquence d'une part de la priorité accordée aux stages de niveau IV, d'autre part de l'intérêt des régions pour les formations de niveau V, enfin que les 8 % de stages de formation pris en charge au taux de 75 francs de l'heure paraissaient suffisants pour la première année d'existence de cette mesure.*

*Le ministre a ensuite développé les cinq thèmes qu'elle compte aborder au cours de la table ronde sur l'apprentissage au début de l'année prochaine : valorisation de la formation en entreprise, développement de la concertation Etat- régions-entreprises, sanctions des formations, revalorisation de l'image de l'apprentissage, ouverture des formations en alternance à de nouveaux secteurs.*

*Le ministre a ensuite présenté les domaines dans lesquels une collaboration s'est instaurée avec l'Education nationale : prise en compte de l'alternance dans la réforme des collèges, développement de l'apprentissage et de l'alternance, mise en place de la "filière Descomps" pour les formations d'ingénieurs.*

*Mme Martine Aubry, ministre, est ensuite revenue sur l'A.F.P.A. pour préciser qu'elle entendait aligner cet organisme sur le droit commun ; celui-ci serait donc rémunéré pour ses prestations, mais continuerait à assurer ses missions de service public, notamment pour traiter les cas les plus difficiles ou pour jouer un rôle pilote en matière de bilan professionnel ou de formation au tutorat.*

*En réponse à M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits de l'emploi et du travail, le ministre a précisé la politique de modernisation et de recentrage des activités de son ministère.*

*Le ministre a également abordé le contenu des plans sociaux pour rappeler ses consignes de vigilance sur la qualité de leur contenu ; elle a ainsi déjà pu constater une amélioration dans les grands groupes.*

*Mme Martine Aubry, ministre, intervenant sur la controverse entre la confédération nationale du patronat français (C.N.P.F.) et l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des*

*handicapés (A.G.E.F.I.P.H.), à propos d'une éventuelle solidarité avec l'assurance-chômage, a considéré que cette association était trop récente pour que l'on puisse tirer des conclusions sur son mode de fonctionnement ; en outre, le conflit étant en passe d'être résolu à la suite de la nomination d'un administrateur provisoire, il reviendrait aux partenaires sociaux de décider de l'utilisation des fonds disponibles (2 milliards de francs).*

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

*Elle a ensuite présenté son projet d'inciter les entreprises à réfléchir sur une réforme de l'organisation du travail visant à améliorer la qualité des tâches et à mieux responsabiliser les travailleurs, notamment les nouvelles générations.*

*Elle a également précisé les objectifs qu'elle souhaitait voir atteints par l'Â.N.P.E., sans qu'il soit nécessaire de modifier ses structures juridiques, en matière de contrôle et surtout de placement des demandeurs d'emploi.*

*A propos de la délocalisation des organismes publics, elle a précisé que d'autres organismes seraient appelés à partir en province ultérieurement.*

*Enfin, elle a précisé les conséquences du "gel" des crédits (30 % des crédits budgétaires) décidé en mai 1991, ajoutant toutefois qu'une partie de ces crédits avait pu être engagé ultérieurement. Seuls 10 % restent pour l'instant bloqués. Le ministre a cependant reconnu que cette situation était préjudiciable aux organismes de formation et que des procédures de paiement plus souples devraient être instaurées.*

*En réponse à MM. Jean Chérioux, Guy Penne, Paul Souffrin, Franck Sérusclat, Louis Souvet, rapporteur pour avis, Jean Madelain, rapporteur pour avis et Jacques Bimbenet, président, le ministre est revenu sur la question de la définition des besoins des entreprises en matière d'emplois qualifiés, soulignant combien certains secteurs, comme les travaux publics, avaient du mal à recruter et à former des jeunes. Mme Martine Aubry, ministre, a ensuite précisé les itinéraires de formation et d'insertion adaptés aux cas les plus difficiles, insistant sur le rôle des structures d'insertion par l'économique.*

*Elle est également intervenue sur les possibilités offertes aux Français de l'étranger pour se réinsérer, sur l'unification progressive des différentes formes de formations en alternance et sur leur*

développement en coopération avec l'Education nationale, ce qui rapprocherait progressivement les chiffres français des chiffres allemands, sur l'augmentation des personnes qualifiées parmi les demandeurs d'emploi, reconnaissant là un problème nouveau sans doute explicable par les vagues de licenciements de cadres consécutives à la guerre du Golfe, sur un éventuel éclatement de l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (A.G.E.F.I.P.H.) à l'échelon régional et sur les solutions apportées à la suppression d'une partie des crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

Réunie le mardi 19 novembre 1991 sous la présidence de M. Louis Boyer, président d'âge, la commission a tout d'abord entendu le rapport de M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, sur les crédits budgétaires du travail et de l'emploi pour 1992.

Après avoir rappelé que la commission s'en était remise à la sagesse du Sénat lors de l'examen des crédits de ce budget pour 1991, le rapporteur pour avis a présenté la situation de l'emploi. Sur un an, le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté de 10,9 % et de 1 % pour le seul mois de septembre, pour s'établir à 2.772.000, ce qui correspond à un taux de chômage de 9,6 % de la population active. Le rapporteur pour avis a précisé que les perspectives pour les mois à venir n'étaient pas meilleures en raison des vagues de licenciements annoncées depuis plusieurs mois, mais non traduites dans les chiffres du chômage.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, s'est alors interrogé sur les raisons de cette hausse constante du chômage. Après avoir évoqué le facteur démographique dont il ne semble pas qu'il en soit la principale raison, il a mis en évidence le manque de qualification des demandeurs d'emploi ainsi que les problèmes de compétitivité des entreprises qui, pour compresser leur masse salariale, licencient du personnel qualifié.

A l'approche du seuil des trois millions de chômeurs, on assiste à des tentatives pour minimiser la réalité du chômage. C'est ainsi qu'il est suggéré de se référer aux chiffres de l'Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.), calculés selon la définition plus restrictive du Bureau international du chômage, plutôt qu'à ceux des demandeurs d'emploi en fin de mois (D.E.F.M.) fournis par l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.). De même, une controverse s'est engagée sur les "faux chômeurs". Le rapporteur pour avis a alors abordé les conséquences de l'augmentation du chômage sur l'assurance chômage, qui accusera un déficit de 16 milliards à la fin de l'année 1992.

*M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite rappelé les objectifs du budget général pour 1992 : développer la compétitivité et l'emploi. Le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, vise à favoriser l'émergence de nouveaux emplois, à préserver l'emploi existant et à insérer ou réorienter les catégories les plus vulnérables. Le rapporteur pour avis a cependant souligné que les véritables solutions relèvent, non du budget de l'emploi, mais de la politique économique générale, le ministère n'intervenant qu'à titre subsidiaire, afin de tenter de remédier aux situations les plus graves.*

*Les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'élèvent à 74 milliards de francs, augmentés de 3,29 milliards pour tenir compte des mesures en faveur de l'emploi adoptées par les conseils des ministres des 16 et 30 octobre ("ex-jeunes" et emplois de proximité).*

*Selon le ministère, la politique de l'emploi s'articule autour de trois priorités :*

*- Le renforcement des moyens des services qui se traduira par une hausse des crédits de 7,4 % pour atteindre 6,2 milliards. 80 inspecteurs du travail seront notamment recrutés. La subvention de l'A.N.P.E. s'établira à 4,10 milliards, en augmentation de 288 millions ; 335 postes seront créés au titre du contrat d'objectif signé en 1990. Le rapporteur pour avis a ensuite rappelé les différentes missions de l'A.N.P.E. pour insister sur le rééquilibrage de ses activités en faveur de la prospection et du placement. Il a cependant émis des doutes sur les capacités de l'agence à remplir ces nouvelles missions, la mise en oeuvre du contrat d'objectif ne semblant pas avoir apporté les améliorations escomptées.*

*- La réorientation des dépenses actives de soutien à l'emploi (7,2 milliards) permettra la création de 4.900 places pour les handicapés dont les crédits d'insertion passeront à près de 4 milliards, en hausse de 9,3 %. S'y ajoutent les incitations à l'embauche des publics les plus vulnérables sous forme d'exonération des charges sociales : chômeurs de longue durée (plus de 856.000) par l'intermédiaire des contrats de retour à l'emploi (120.000 sont prévus en 1992) et jeunes sans qualification. Près de 4,5 milliards sont prévus au titre de la compensation de ces exonérations.*

*Il faut encore citer, toujours sous forme d'exonération de charges sociales, les incitations à l'embauche d'un premier salarié, mesures étendues aux associations par le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi et les aides au développement des emplois de proximité grâce à l'instauration d'un crédit d'impôt.*

*On constate par ailleurs une diminution des aides aux contrats d'insertion (contrats emploi solidarité et contrats locaux d'orientation).*

*S'ajoutent à ce dispositif les aides pour accompagner les baisses d'activité et les suppressions d'emplois et pour adapter les qualifications à la modernisation des entreprises. Sauf en ce qui concerne l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, ces différentes actions accusent une nette diminution, ce qui est paradoxal pour des mesures qui se veulent préventives.*

*- Les dépenses passives, indemnisation des préretraites et du chômage, sont en baisse de 11 % (23,7 milliards) mais représentent cependant trois fois le montant des dépenses actives. Ce sont les crédits des préretraites (16 milliards) qui accusent la baisse la plus importante en raison des freins mis à ce dispositif jugé trop coûteux. Les crédits du fonds national de chômage (6,74 milliards) baissent de près de 1 milliard en raison de la suppression de l'allocation d'insertion pour les jeunes et les femmes isolées.*

*En conclusion, le rapporteur pour avis a souligné le peu d'originalité de la politique de l'emploi. Seules les aides à l'embauche des jeunes sans qualification innovent en facilitant l'insertion des jeunes réfractaires à toute forme d'enseignement.*

*M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a toutefois souligné qu'il n'était pas souhaitable d'augmenter le budget des politiques de l'emploi car cela constituerait une sorte d'encouragement à persévérer dans certaines erreurs. Les exonérations de charges sociales (plus de 11 milliards) soulignent, en effet, les défauts de la structure des prélèvements obligatoires qui tenaient à freiner les embauches.*

*Le rapporteur pour avis a enfin évoqué les relations du travail, pour constater une certaine stabilité par rapport aux tendances observées l'année dernière : progression régulière des accords collectifs, persistance d'une hausse modérée des accidents du travail, diminution importante des conflits du travail, enfin, accroissement des accords d'intéressement. Il a également souligné l'importance que prennent les textes d'origine européenne en matière de droit du travail.*

*En conclusion, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a, malgré les réserves que peuvent inspirer la gestion de l'A.N.P.E. et la gestion dévisionnelle de l'emploi, constaté que la politique de l'emploi du ministère ne pouvait être considérée comme responsable de la dégradation de la situation de l'emploi. Son rôle reste avant tout d'éviter la marginalisation d'une part grandissante de la*

*population et de réinsérer le plus grand nombre possible de personnes écartées du marché de l'emploi.*

*Le rapporteur pour avis a, en conséquence, proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat.*

*Au cours de la discussion qui a suivi, M. Jean Chérioux a souhaité que l'exemple du conflit de Renault-Cléon ne serve pas de prétexte pour remettre en cause la politique d'intéressement des salariés. Il a souligné l'importance des chiffres du chômage pour conclure à l'inefficacité de la politique globale du Gouvernement. Pour cette raison, il s'est prononcé pour le rejet du budget.*

*M. Marc Boeuf a considéré que le budget du travail répondait bien aux objectifs qui lui étaient assignés et qu'il convenait de se prononcer, non en fonction de son appréciation sur la politique globale du Gouvernement, mais en fonction de la cohérence de chaque budget.*

*M. Pierre Louvot a considéré que le budget consacré à la politique de l'emploi visait à réparer les conséquences de la politique générale ; il s'est ensuite interrogé sur le nombre des faux chômeurs.*

*En réponse aux différents intervenants, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a précisé qu'il lui paraissait difficile de sanctionner expressément la politique de l'emploi du ministère dans la mesure où les causes de la dégradation de l'emploi relevaient de la politique économique, du commerce extérieur ou de la compétitivité des entreprises. Il a également précisé que le seul chiffre certain concernant les faux chômeurs découlait du nombre de radiations opérées par l'Agence nationale pour l'emploi ; 48.000 radiations ont ainsi été constatées en 1990.*

*La commission s'en est alors remise à la sagesse du Sénat sur les crédits du travail et de l'emploi pour 1992.*

*Sous la présidence de M. Louis Souvet, vice-président, la commission a ensuite procédé à l'examen des crédits de la formation professionnelle dans le budget pour 1992, sur le rapport de M. Jean Madelain, rapporteur pour avis.*

*Après avoir souligné le renouveau de la formation professionnelle qui pourrait déboucher sur une redistribution des rôles en matière de formation initiale, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, en a rappelé les trois raisons : la signature le 3 juillet 1991 de l'accord national interprofessionnel relatif à la formation et au*

*perfectionnement professionnels, le plan en faveur de l'emploi adopté par le Conseil des ministres du 3 juillet et les négociations en cours sur l'apprentissage et les formations en alternance.*

*Le rapporteur pour avis a rappelé quelques-unes des innovations de l'accord interprofessionnel du 3 juillet : création des contrats d'orientation et des congés de bilan de compétences, et institution du co-investissement. Il a surtout insisté sur les responsabilités nouvelles des branches professionnelles ainsi que sur l'effort nouveau consenti par les entreprises pour financer la formation. Il a rappelé que ces dispositions figuraient dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi en cours d'examen devant le Parlement.*

*Il a précisé que des mesures complémentaires à l'accord interprofessionnel du 3 juillet y avaient été insérées, telles que le renforcement des missions de contrôle confiées à l'A.N.P.E., le développement des missions de l'agence en matière de définition des besoins de qualification des P.M.E.-P.M.I., la réorientation des aides aux formations afin de les adapter aux publics les plus vulnérables et aux qualifications les plus nécessaires à l'économie.*

*Le rapporteur pour avis a alors précisé la politique du Gouvernement en faveur de l'apprentissage et des formations en alternance présentée en septembre dernier : plan de développement sur cinq ans et accroissement d'au moins 400.000 du nombre des jeunes en formation en alternance. Il en a également souligné les difficultés prévisibles de mise en oeuvre, notamment en matière de financement.*

*Après avoir constaté que la politique actuelle de formation professionnelle reprenait souvent sous une autre forme des dispositions anciennes, telles que le "diagnostic-entreprise" ou le "guichet unique départemental", M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a souligné combien elle révélait les imperfections du système français de formation initiale, incapable de coopérer efficacement avec les entreprises et de répondre à leurs besoins.*

*Les chiffres du chômage des jeunes (27 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi) ne font en effet qu'illustrer les échecs de l'Education nationale en matière de formation initiale. Le rapporteur pour avis a donc souhaité, à la suite du rapport de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement du second cycle de l'enseignement public du second degré, qu'une réflexion soit menée pour déterminer les orientations futures du système éducatif.*

*Il paraît ainsi souhaitable que les entreprises interviennent plus tôt dans le processus de formation alors qu'actuellement, elles interviennent surtout pour réparer les échecs ; une même prestation est donc payée deux fois.*

*Le rapporteur pour avis a ensuite dressé un bilan global de la formation professionnelle. 95,9 millions de francs lui sont consacrés par l'Etat, les régions et les entreprises. 4,9 millions d'actifs ont suivi une formation.*

*Le rapporteur pour avis a ensuite présenté les différentes actions conduites par l'Etat en 1990. 1.521.000 personnes en ont bénéficié pour un coût global de plus de 25 millions de francs. 17 millions de francs ont été consacrés à des actions destinées aux adultes, 12,6 millions de francs à des actions consacrées aux jeunes de 16 à 25 ans.*

*Pour 1992, les objectifs du projet de loi visent à favoriser l'apprentissage et les contrats aidés en faveur des jeunes, et à réserver les autres aides en priorité aux publics les plus vulnérables, notamment les chômeurs de longue durée.*

*8,29 milliards de francs seront destinés aux actions de formation en faveur des jeunes, dont 117.500 crédits formation individualisés. 5 milliards de francs seront en outre consacrés par l'Etat directement ou indirectement par le biais de la dotation de décentralisation à l'apprentissage, et 4,15 milliards de francs aux contrats d'insertion (158.200 contrats emploi solidarité et 60.000 contrats locaux d'orientation).*

*Il apparaît donc que 15 milliards de francs, si l'on compte le coût de l'exonération pour l'embauche d'un jeune non qualifié, seront consacrés aux actions d'insertion des jeunes afin de pallier les carences du système éducatif.*

*Pour les adultes, 365.000 actions sont prévues en faveur des chômeurs de longue durée pour un coût de 5,33 milliards de francs. Les autres actions devraient recevoir 2,36 milliards de francs au titre du plan national de formation professionnelle et 830 millions de francs au titre de la participation de l'Etat au congé individuel et au crédit-formation individualisé.*

*Le rapporteur pour avis a ensuite dressé le bilan de fonctionnement de l'association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) dont les crédits, en hausse de 4 %, s'établissent à 3,94 milliards de francs. Il a rappelé qu'un contrat*

*d'objectifs avait été signé le 13 mars 1991 afin de mieux définir les missions de l'association recentrées sur les besoins des branches professionnelles. Les résultats de l'audit sur la gestion de l'A.F.P.A. ne sont pas encore connus. Le rapporteur a cependant précisé qu'il était dans les intentions du ministre d'aligner davantage l'A.F.P.A. sur les autres organismes de formation, tout en préservant ses missions de service public.*

*Le rapporteur pour avis a également rappelé le rôle des régions en matière de formation professionnelle et plus particulièrement en matière d'apprentissage. 426.450 personnes ont suivi une action financée par les régions. Il a rappelé à cette occasion que la taxe d'apprentissage rapportait 5,5 millions de francs (chiffre de 1988), dont seulement 20 % allaient à l'apprentissage, ce qui n'irait pas sans causer un problème pour financer le développement de ce type de formation. Il paraît en effet peu probable que les bénéficiaires (Education nationale, organismes consulaires ...) des 80 % restants renoncent à cette source de financement.*

*Au titre de la participation des entreprises, le rapporteur a précisé que 83.630 entreprises avaient versé, en 1990, 34,30 milliards de francs et que le nombre des stagiaires avait été de 3.278.000 ; un salarié sur trois a donc suivi une formation.*

*Enfin, le rapporteur a regretté une baisse du contrôle sur les organismes de formation.*

*En conclusion, après avoir rappelé qu'il serait souhaitable de permettre aux entreprises d'intervenir davantage dans la formation initiale, ce qui, à terme, constituerait un facteur d'économie, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a invité la commission à s'en remettre à la sagesse du Sénat.*

*Au cours de la discussion qui a suivi, M. Jean Chérioux, constatant que 15 milliards de francs servaient à réparer les défaillances de l'Education nationale alors que ne se manifestait aucune volonté politique pour réformer le système de formation initiale, s'est prononcé contre l'adoption des crédits consacrés à la formation professionnelle.*

*M. Louis Souvet, président, s'est interrogé sur l'adaptation de la filière "Decomps" de formation d'ingénieurs aux besoins réels des entreprises. Il a également souligné que les catégories les plus touchées par les licenciements étaient actuellement les cadres et les ingénieurs.*

*Mme Hélène Missoffe s'est interrogée sur l'importance des offres d'emploi non satisfaites. Elle a souhaité que les régions voient leurs responsabilités augmenter en matière de formation, car elles sont plus proches des véritables besoins.*

*M. Jacques Machet a souligné l'importance des formations en alternance et s'est inquiété du désintérêt manifesté par le budget de l'agriculture pour les maisons familiales rurales.*

*En réponse aux différents intervenants, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a insisté sur le gaspillage des crédits que constituait le fait de dépenser 15 milliards pour des actions d'insertion qui relevaient à l'origine de l'Education nationale.*

*Il a également souligné que les recommandations du ministère du travail visant à favoriser les formations axées sur l'emploi et les besoins des entreprises correspondaient à une demande ancienne de la commission des Affaires sociales.*

*A propos de l'efficacité du système de formation initiale, il a regretté la suppression des classes pré-professionnelles de niveau et des classes préparatoires à l'apprentissage.*

*Enfin, citant les difficultés du bâtiment et des travaux publics pour recruter des conducteurs d'engins, il n'a pu que constater l'insuffisante qualification des demandeurs d'emploi. Il s'est, en outre, déclaré favorable au renforcement du rôle des régions en matière de formation professionnelle.*

*La commission s'en est ensuite remise à la sagesse du Sénat sur les crédits de la formation professionnelle pour 1992.*

## AVANT-PROPOS

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

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

Toutefois cet avis est présenté par deux rapporteurs :

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

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

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 1992 se présente comme un budget pour la compétitivité et l'emploi. On ne saurait en effet ni plus brièvement, ni mieux définir les grandes priorités de la France. Mais la question se pose immédiatement de savoir, d'une part si on s'en donne réellement les moyens, d'autre part si cet objectif de conciliation est aujourd'hui réalisable, tant le passé récent a montré combien, dans notre pays, en raison des retards accumulés, compétitivité et emploi étaient antinomiques.

On ne saurait cependant nier l'urgence d'une politique qui réponde à ces deux objectifs : comment, en effet, affronter avec succès le marché de 1993, si les coûts de fabrication de nos produits sont bien supérieurs à ceux de nos concurrents les plus directs, l'Allemagne notamment ? Comment accepter sans réagir que le nombre des demandeurs d'emploi avoisine les trois millions ou que, chaque année, 100 000 à 150 000 jeunes arrivent sur le marché du travail sans aucune qualification et qu'un tiers au moins de ces jeunes se montrent réfractaires à toute formation ?

Or, au regard de ces objectifs, le budget pour 1992 du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle se présente à la fois comme un budget d'attente -il s'agit d'attendre la reprise tout en évitant les désordres trop criants-, et un budget révélateur de certains dysfonctionnements des politiques économiques et éducatives.

### *L'attente de la reprise économique*

Les crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'élèveront en 1992 à **69,136 milliards** dont 68,76 milliards pour les dépenses ordinaires et 376,65 millions pour les crédits de paiement, contre 67,669 milliards en 1991. L'augmentation est donc de 2 % en francs courants. **4,9 milliards** de reports de crédits non engagés les années antérieures s'ajoutent aux crédits initiaux (240 millions de francs devraient en outre être inscrits au titre des élections prud'homales dans le collectif de fin d'année). Au total, les crédits du ministère seront de **74,036 milliards** contre 76,669 en 1991 (dont 9 milliards de reports), ce qui correspond à une baisse en francs courants de **3,43 %**. Si l'on tient compte des annulations de crédits opérées en 1991 (- 5 % soit 2,55 milliards, par arrêté du 9 mars 1991), les crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle stagnent en francs constants.

Hors reports, le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ne représente que **6,4 % des budgets civils de l'Etat** (1 076,9 milliards). C'est, à n'en pas douter, trop peu quand près de 10 % de la population active est sans emploi, que cette dernière augmente chaque année de 150 000 à 160 000 personnes, et qu'en contrepartie on ne prévoit, après une année 1991 où la croissance des effectifs salariés a été nulle, qu'une croissance limitée à 0,7 % en 1992, et seulement à partir du deuxième semestre ("L'évolution économique en France en 1991 et 1992").

Il est d'ailleurs paradoxal de constater qu'alors que le budget de l'emploi stagne, la dotation du RMI progresse de 45 % comme si, d'avance, le Gouvernement baissait les bras et se préparait à accueillir de nouvelles populations passées en dessous du seuil de pauvreté !

Les mesures annoncées le 16 et le 30 octobre dernier, l'exonération des charges sociales pour l'embauche de jeunes sans qualification ("exo-jeunes") et les aides au développement des emplois de services aux personnes, dont on espère entre 200 000 et 280 000 emplois, -financées indirectement à hauteur de 7,5 milliards sur deux ans (3,29 milliards pour 1992 inscrits au budget des charges communes) par des privatisations partielles d'entreprises publiques,-

seront-elles suffisantes pour redonner un peu de crédibilité aux objectifs assignés au budget ?

Quelles sont, pour 1992, les principales orientations des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ?

D'après le "Rapport économique, social et financier", la politique gouvernementale consiste à engager les réformes structurelles susceptibles de lever les obstacles à la création d'emplois. Certaines des causes structurelles qui constituent des freins à la création d'emploi et des rigidités à un bon équilibre du marché du travail sont identifiées : c'est d'abord l'inadaptation du système d'éducation et de formation aux besoins de l'économie ; c'est ensuite le caractère excessif du coût du travail pour les emplois les moins qualifiés ; c'est enfin l'insuffisante mobilité géographique et professionnelle, ou encore la densité trop faible du tissu de petites et moyennes entreprises.

Aussi, venant s'ajouter aux mesures déjà adoptées lors de précédents "plans emplois", les nouvelles mesures concernent principalement l'insertion (orientation des jeunes et exonérations de charges sociales), la formation professionnelle, la modernisation du mode de financement des dépenses sociales afin d'alléger les charges des entreprises ainsi que les aides ou les incitations en faveur des entreprises et notamment des PME-PMI (ce dernier point, ne relevant pas des Affaires sociales, ne sera traité ici qu'incidemment).

Le budget du travail, de l'emploi de la formation professionnelle, vise à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi en accordant une priorité aux personnes les plus menacées d'exclusion durable du marché du travail, tout en recherchant une plus grande efficacité dans l'utilisation des crédits disponibles.

La part la plus importante des crédits de ce budget va à la formation professionnelle : 34,591 milliards dont 3,273 milliards de mesures nouvelles. 13 milliards (+ 17,8 %) seront consacrés aux dispositifs de formation les plus efficaces en terme d'insertion : l'apprentissage et les contrats de travail aidés (contrats de qualification, d'adaptation, d'orientation, contrats de retour à l'emploi

et contrat emploi-solidarité), en grande partie sous forme d'exonération de charges sociales, ces dernières augmentant de 1,9 milliard.

En contrepartie, une plus grande sélectivité sera opérée sur les autres actions de formation afin de recentrer les aides sur les publics les plus en difficulté ou sur les formations les mieux adaptées aux besoins de l'industrie.

Au total, 245 000 stages de formations et 120 000 contrats de retour à l'emploi seront ouverts pour les chômeurs de longue durée, 117 500 places de crédits formation individualisés et 60 000 contrats locaux d'orientation (destinés aux 16-17 ans en remplacement du contrat emploi-solidarité) seront proposés aux jeunes.

L'AFPA verra sa dotation augmentée de 3,75 %, ce qui la portera à 3 792,93 millions de francs. Elle bénéficiera de 35 emplois supplémentaires.

Ce qui caractérisera l'année 1992 au titre de la formation professionnelle sera la mise en oeuvre de l'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991 (contrat d'orientation, congé de bilan de compétences, pérennisation des exonérations de charges sociales pour l'embauche sous contrat de retour à l'emploi ...) et le plan de développement de l'apprentissage et des formations en alternance annoncé le 25 septembre dernier, qui devrait se combiner avec les négociations entre partenaires sociaux ouverte le 31 octobre, et faire l'objet d'un projet de loi au printemps 1992. La mise en oeuvre de ces réformes s'accompagnera d'un vaste débat sur les rôles respectifs de l'Éducation nationale, du ministère du travail, des régions et des entreprises, en matière de formation initiale, sur les mérites comparés, à court ou long terme, des systèmes français et allemands, sur la nécessaire coordination des formations en alternance ou encore sur l'âge d'entrée en apprentissage ...

Les crédits consacrés aux politiques de l'emploi s'élèvent à 32,685 milliards en baisse de 1,502 milliard. Si l'on y ajoute les crédits des moyens des services du ministère du travail

(6,046 milliards, en augmentation de 7,27 %), ces crédits s'élevaient à 37,1 milliards.

Les crédits consacrés à la politique de l'emploi se caractérisent par une **progression importante des moyens des services et une sélectivité accrue des dépenses d'intervention** visant à privilégier les dépenses actives au détriment des dépenses passives.

La progression des moyens des services (7,27 %) destinée, d'après le Gouvernement, à accroître l'efficacité des dépenses publiques en faveur de l'emploi, porte principalement sur les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques (+ 37,22 millions), la subvention à l'Agence nationale pour l'emploi (+ 288,47 millions) et les dépenses diverses des services extérieurs (+ 304,44 millions). Il est à noter que la subvention de l'ANPE sera de 4 101,95 millions, en progression de 7,56 % ; cette augmentation couvrira en particulier la création de 335 emplois et la modernisation du système informatique au titre du contrat de progrès. En outre, les services du travail bénéficieront de la création de 642 emplois.

Parmi les dépenses d'interventions "actives", on constate une augmentation de 336,64 millions des crédits en faveur du reclassement des handicapés (principalement au titre de la garantie de ressources), en raison de la création de 2 600 places en CAT, de 1 000 places en AP et de 1 300 places en milieu ordinaire, ainsi qu'un quasi doublement des crédits destinés à l'insertion par l'économie (144 millions pour les associations intermédiaires et les entreprises d'insertion permettant d'aider 1 400 emplois d'encadrement).

En revanche, les dépenses passives (23,7 milliards) accusent une baisse de 11 %, principalement en raison de la réduction des crédits alloués à l'indemnisation du chômage (6,76 milliards contre 8,68 milliards en 1991), notamment au titre de la subvention de l'Etat au fonds de solidarité (- 1 258 millions). Il s'agit de l'allocation d'insertion versée aux femmes isolées et aux jeunes de 16 à 25 ans sans contrepartie. Le Gouvernement considère qu'une partie du public touché est susceptible de bénéficier des contrats d'insertion aidés ou du RMI ; les autres seront incités à trouver rapidement un emploi.

Seul le chômage partiel, préféré à juste raison au licenciement, voit ses crédits doubler (150 millions).

Vos rapporteurs se doivent de signaler, outre la difficulté de retrouver certaines actions en raison de modifications de la nomenclature budgétaire (concernant les entreprises d'insertion par exemple) ou du rattachement du secrétariat d'Etat aux droits des femmes, ainsi que des transferts vers d'autres ministères (Equipement et logement pour le développement social des quartiers, Commerce et artisanat pour l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise ...), certaines réductions ou suppressions de crédits (les programmes en faveur des chômeurs de longue durée ou l'allocation d'insertion mentionnée ci-dessus), qui s'expliquent par les objectifs prioritaires du Gouvernement -il s'agit de privilégier la recherche d'emploi plutôt que l'assistance- et qui peuvent apparaître comme des mesures d'économie, préjudiciables aux populations concernées.

Vos rapporteurs craignent en effet que les remises en ordre ou les remplacements d'une mesure par une autre supposée mieux adaptée ou plus efficace ne laissent pour compte certaines catégories de bénéficiaires.

Cependant, aux yeux de vos rapporteurs, la seconde caractéristique du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle est qu'il révèle nettement certains dysfonctionnements de la politique gouvernementale.

*La mise en évidence d'importants dysfonctionnements de la politique gouvernementale.*

Chacune des priorités définies par le ministère du travail, pour tenter d'enrayer la montée du chômage, en attendant que la reprise économique intervienne pour relancer les créations d'emploi, correspond à un ou plusieurs dysfonctionnements de la politique gouvernementale et souligne les imprévoyances des responsables politiques au pouvoir.

Le premier objectif de la politique de l'emploi est de rechercher de nouveaux "gisements" d'emplois, un peu comme s'il existait des "territoires vierges". Ces deux territoires sont les PME-PMI et les services aux ménages.

La prospection des emplois possibles dans ce secteur, ainsi que le plan d'aides aux petites entreprises annoncé le 16 septembre correspondent certes à une analyse rigoureuse des besoins qui ne peut être qu'approuvée, mais pourquoi ces mesures ne sont-elles prises qu'aujourd'hui, alors que voilà des années que l'attention du Gouvernement est attirée sur ces questions, notamment par le Sénat.

Ce n'est que récemment que le Gouvernement sinon découvre, du moins prend la véritable mesure des dysfonctionnements de l'ANPE. Il s'aperçoit notamment qu'elle ne remplit pas ses tâches de prospection et de placement. Certes le contrat d'objectif a déjà un an d'existence, mais les mesures concrètes de prospection n'ont été lancées que cet été tandis que le rééquilibrage de ses activités vient à peine de commencer.

Ce réveil tardif face aux carences de l'ANPE, cette découverte récente de gisements d'emplois inexplorés a quelque chose d'inquiétant : comment a-t-on pu négliger si longtemps un outil de travail aussi essentiel, comment a-t-on pu oublier ce secteur des PME-PMI, tout en restant sourd aux mises en garde et aux conseils formulés notamment par votre commission des Affaires sociales ?

Les mêmes remarques peuvent s'appliquer aux aides au développement des services aux personnes, mesures suggérées depuis de nombreuses années par le dépôt de nombreuses propositions de loi dans les deux assemblées.

En définitive, la politique de l'emploi donne l'impression d'être conduite, bien plus sous l'empire de la contrainte qu'en fonction d'une vision prospective du marché du travail et du contexte économique.

Le deuxième objectif de la politique de l'emploi est de faciliter l'insertion ou l'acquisition d'une qualification professionnelle par des mesures temporaires d'exonération de charges sociales. Là encore, si cette mesure n'est pas contestable en termes d'efficacité (71 000 embauches en 1989, 63 500 en 1990, au titre de l'exonération en faveur du premier salarié), elle est vélatrice du poids des charges sociales dans notre système économique qui freine considérablement les embauches non seulement de jeunes, comme le dit le ministre, mais aussi d'adultes dans de nombreux secteurs aux rémunérations peu élevées. C'est ainsi que les exonérations s'élèveront en 1992 à 7 479 millions de francs, en hausse de 34,61 %. Ces chiffres ne prennent pas en compte les récentes mesures dites "exo-jeunes", dont le coût est évalué entre 2,7 et 3,6 milliards pour douze mois d'exonération totale et six mois d'exonération à 50 %. Comme 3,29 milliards sont prévus pour l'application de cette mesure en 1992, c'est près de 10,6 milliards qui seront consacrés en 1992 aux seules exonérations de charges sociales, pour un nombre de bénéficiaires mal connu, mais moins important qu'en 1991 car plusieurs de ces contrats aidés sont recentrés sur des publics en grandes difficultés (l'effectif, fin septembre 1991, était de plus de 800 000).

Puisque l'augmentation du coût du travail est une mesure efficace, pourquoi ne pas réfléchir à sa généralisation ou à une restructuration des prélèvements obligatoires de telle sorte qu'ils ne freinent ni la compétitivité ni l'emploi ?

Troisième objectif du Gouvernement : réorienter les aides à la formation sur les besoins de l'économie : ce sera notamment le cas du crédit-formation individualisé ou de la prise en charge des heures de formation dans le cadre du contrat de qualification, modulée en fonction du type de formation ou de la branche d'activité lorsque le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi aura été adopté.

Là encore, votre commission approuve cette politique et le Sénat, en première lecture du projet de loi, a adopté l'ensemble de ces mesures.

C'est seulement ainsi qu'on parviendra à réinsérer une partie des demandeurs d'emploi et à faire correspondre les offres et les

demandes d'emploi afin de faire cesser ce paradoxe d'un grand nombre de chômeurs face à de nombreuses offres d'emploi insatisfaites.

Mais l'existence même de ces contrats d'insertion en alternance et des dispositifs connexes (carrefours-jeunes, crédit-formation...) touchant un aussi grand nombre de jeunes, n'est-elle pas la preuve manifeste d'un autre dysfonctionnement, celui de la politique éducative menée par l'Education nationale ? Comment 130 000 jeunes, soit près de 16 % d'une classe d'âge, peuvent-ils arriver sur le marché du travail sans aucune qualification, un tiers d'entre eux étant totalement réfractaire à toute formation, prêt à venir grossir les rangs de l'illettrisme ou de la marginalité ?

Le coût pour le budget de l'Etat des contrats aidés sera en 1992 de 13 milliards (exonérations de charges sociales et prises en charge d'une partie des frais de formation) dont 5,3 milliards pour les contrats de formation en alternance et 7,7 milliards pour les contrats à dominante insertion (contrats locaux d'orientation, contrats emploi-solidarité et contrats de retour à l'emploi). Or, si l'on excepte l'apprentissage dont le coût pour le budget de l'Etat au titre des exonérations de charges sociales sera en 1992 un peu plus élevé qu'en 1991 (2,27 milliards) car il s'agit d'une dépense de formation initiale, on voit que plus de 10 milliards (15 milliards si on y ajoute la participation des entreprises) sont attribués à des actions de formation et d'insertion qui tendent à réparer les échecs de l'Education nationale, ce qui revient à payer deux fois la même prestation.

Ces trois objectifs prioritaires, tout aussi nécessaires qu'urgents, révèlent clairement combien l'accumulation d'erreurs, de retards et d'imprévoyances ont contribué à casser la dynamique de l'emploi, alourdissent le budget de l'Etat et donc *in fine* les prélèvements obligatoires.

Mais, pour être les plus notables, ces mesures ne sont cependant pas les seules à révéler des dysfonctionnements : le catalogue des aides aux entreprises, depuis les aides et les conseils à la création jusqu'aux incitations à recourir au chômage partiel en souligne d'autres, moins spectaculaires, tel que la complexité des textes législatifs et réglementaires qui rebute plus d'un employeur potentiel.

Pareillement, les nouvelles orientations données aux contrats aidés (remplacement de certains CES par les contrats locaux d'orientation, réduction de leur nombre), la suppression de certaines allocations distribuées sans contrepartie (allocations d'insertion) révèlent une prise de conscience tardive (ou une volonté nouvelle d'en tenir compte), des effets pervers de certaines dépenses passives qui n'incitent pas à trouver ou à reprendre un emploi.

\*

\*       \*

En conclusion, votre commission ne peut que souligner le coût de la politique de l'emploi pour le pays : plus de 217 milliards en 1990 (3,3 % du PIB total), dont plus de la moitié au titre des indemnisations du chômage ; s'y ajoutent les pertes de recettes que cela représente pour les organismes sociaux, ce qui les met gravement en difficulté et risque d'obérer à terme le niveau des prestations, voire remettre en cause pour certaines catégories de Français, la qualité des soins, sans oublier non plus et cela est sans doute le plus grave le gâchis humain que cela représente.

**DEPENSES POUR L'EMPLOI EN 1990**  
(données provisoires)

unité : million de francs

Répartition primaire	Etat		Collectivités territoriales	Structure financière (ASF) (*)	UNEDIC	Régimes profess. (AdSS)	Entreprises (employeurs)	TOTAL
	Emploi	Autres						
Indemnisation du chômage	12.133.1	1.000.0	65.0	-	73.775.3	-	-	86.973.4
Incitation au retrait d'activité	19.471.9	1.354.2	-	14.753.5	1.932.3	439.7	-	37.951.6
Maintien de l'emploi	446.5	1.423.4	-	-	-	1.104.3	-	2.974.2
Promotion de l'emploi et création d'emplois	7.269.7	6.414.2	687.0	-	4.6	200.8	-	14.576.2
Incitation à l'activité	3.345.0	1.159.5	-	-	-	-	-	4.504.5
Formation professionnelle	21.461.8	-	e 3.824.6	-	1.197.3	-	e 39.801.2	e 66.284.9
Fonctionnement du marché du travail	3.492.7	-	-	-	-	306.5	-	3.799.2
<b>TOTAL (millions de francs)</b>	<b>67.620.6</b>	<b>11.651.3</b>	<b>4.576.6</b>	<b>14.753.5</b>	<b>76.909.6</b>	<b>2.051.3</b>	<b>39.801.2</b>	<b>217.064.0</b>
Pourcentage	31.2	5.2	2.1	6.8	35.4	0.9	18.3	100.0

(\*) en 1990, le MTEFP finance environ 12 % de l'ASF.

e : estimé

## CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

### LA SITUATION DE L'EMPLOI

Les derniers chiffres connus du marché du travail, ceux du mois de septembre, font état d'une nouvelle dégradation de la situation de l'emploi. La légère baisse du chômage au mois d'août n'aura donc pas duré.

Ainsi, pour un effectif salarié de 14 392 700 (secteur marchand non agricole) et un effectif total estimé au 31 décembre 1990 de 22 063 000, les demandes d'emploi de catégorie 1<sup>(1)</sup>, en données corrigées des variations saisonnières (CVS), s'élèvent à 2 772 000, en progression de 1 % sur un mois et de 10,9 % sur un an. En données observées, les demandeurs d'emploi sont 2 831 817, chiffre en progression de 2,9 % sur un mois et de 10,9 % sur un an.

Au sens du Bureau International du Travail (BIT), le nombre de chômeurs est de 2 361 000 en septembre 1991 contre 2 338 000 en août 1991, 2 354 000 en juillet 1991 et 2 160 000 en septembre 1990. Le taux de chômage passe à 9,6 % en septembre 1991, contre 9,5 % en août de la même année, 9,6 % en juillet et 8,9 % en septembre 1990.

Les moins de 25 ans sont 743 871 à être inscrits comme demandeurs d'emploi, soit 26,3 % de l'ensemble avec une majorité de femmes (57,4 %). Le taux de chômage des jeunes est le double du taux national. Les entrées de jeunes sont en augmentation de 2,3 % sur un mois, ce qui est logique à cette période de l'année, et de 7,4 % en un an.

Sur un mois, les autres tranches d'âge augmentent peu. Toutefois, sur un an, les 25-49 ans progressent plus que la moyenne des demandeurs d'emploi : 16 % pour les hommes, 11,6 % pour les femmes.

(1).Catégorie 1 : demandeur d'un emploi à durée indéterminée à temps plein, immédiatement disponible.

Au début de l'année, les nouveaux chômeurs provenaient surtout de l'industrie. Au troisième trimestre, c'est principalement le secteur tertiaire marchand qui a licencié ; cependant, les grandes vagues de licenciements annoncées depuis plusieurs mois dans l'industrie (électronique, informatique, automobile et sous-traitance, textile et habillement...) vont seulement commencer à apparaître dans les chiffres.

Depuis le début de l'année 240 000 personnes (dont 26 500 en septembre) se sont inscrites comme demandeur d'emploi.

Alors que les offres d'emploi (catégorie 1), avec 65 500 observées et 61 400 CVS, diminuent respectivement de 1,4 % et de 4,5 % en un mois et de 21,1 % et de 20,9 % sur un an, les reprises d'emploi progressent de 104,1 % en un mois (191 344 en septembre) et de 0,7 % en un an, tandis que les entrées en stage augmentent de 370,1 % en un mois (49 773) et de 8,9 % sur un an. Toutefois, sur les neuf premiers mois de l'année, on observe un déficit de 157 000 retours vers l'emploi par rapport aux neuf premiers mois de 1990.

Quant aux demandeurs d'emploi depuis plus d'un an, si leur proportion diminue par rapport à l'ensemble, leur nombre continue de croître, en augmentation de 8,7 % en septembre, pour atteindre 856 126 (30,9 %).

L'ancienneté moyenne des demandes d'emploi diminue de deux jours et passe à 362 jours, en raison de la vague d'entrées nouvelles.

Par rapport aux autres pays industrialisés, la France n'est pas le pays le plus touché par le chômage (1) : l'Italie (10 %), le Canada (10,5 %), l'Allemagne unifiée (10 %) et le Royaume-Uni (9,8 %) ont des taux plus élevés. En outre, certains de ces pays connaissent des progressions du chômage -le Royaume-Uni par exemple- supérieures à celle de la France.

(1). Eté 1991 - OCDE

Toutefois, l'expérience récente a montré que les créations d'emploi ne suivaient que tardivement et de façon très atténuée la croissance économique, ce qui laisse supposer que les causes du chômage français ne sont pas de même nature que dans les pays cités précédemment qui "collent" davantage à la croissance.

Il convient maintenant de s'interroger sur les causes et les conséquences de cette dégradation de la situation de l'emploi.

## I - UNE MULTIPLICITÉ DE CAUSES

Il est fréquent que, pour expliquer le fort taux de chômage en France, soient mis en avant des facteurs démographiques, et notamment le taux de natalité plus élevé dans notre pays que dans la plupart des autres pays riches. Cet argument n'a de poids qu'à condition que le taux de natalité se répercute dans les mêmes proportions sur la croissance de la population active, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas. En revanche, ce facteur démographique a des incidences sur la structure du chômage : les jeunes sont proportionnellement les plus touchés puisque leur taux est le double du taux national.

### *Le facteur démographique*

Le dernier recensement a mis en évidence un accroissement de la population active plus important que prévu : celle-ci, entre 1982 et 1990, aurait progressé à un rythme annuel de 0,8 %, ce qui correspondrait à l'arrivée de 190 000 actifs supplémentaires tous les ans, au lieu des 110 000 estimés jusqu'à présent, l'écart s'expliquant sans doute par une sous-estimation du solde migratoire qui serait responsable de 140 000 actifs supplémentaires en huit ans.

Cependant, cet accroissement de la population active n'est pas le plus important des pays riches : pour une croissance de 0,25 (taux annuel moyen en %) en France sur la période 85-88, on observe une croissance de 0,94 au Canada, 1,76 aux Etats-Unis (où le taux de chômage est de 6,8 %), 1,12 au Japon, 0,95 en Suède, 0,92 en Allemagne (RFA) ou 1,41 en Italie. En revanche, sur la même période, l'impact de la croissance démographique est plus élevé en France (0,74) que dans les autres pays européens : 0,47 en Suède, 0,35 en Belgique, 0,21 en RFA notamment (mais au Canada elle est de 1,20, de 1,39 aux Etats-Unis et de 0,89 au Japon).

Le deuxième facteur de croissance de la population active est la modification du comportement d'activité : ainsi, en France on observe une progression importante de l'activité féminine qui passe de 34 % en 1962 à 44 % en 1990. Mais cette progression qui correspond entre 1982 et 1990 à 160 000 femmes actives supplémentaires par an est annihilée par le recul d'activités aux âges jeunes (- 90 000 actifs

par an en raison des retards volontaires à l'entrée dans la vie active) ou âgés (- 70 000 actifs par an en raison des pré-retraites) ; les modifications de comportement d'activité (reprise d'emploi) ne sont donc pas responsables de la croissance de la population active.

La croissance de la population active s'explique donc par l'arrivée de jeunes sur le marché du travail, mais sans la faire progresser de façon importante (+ 0,25 % par an). On pouvait donc légitimement penser que l'emploi pourrait aisément suivre cette croissance. Il n'en a rien été.

L'emploi entre 1982 et 1990 a progressé de 4 %, soit en rythme annuel 110 000 créations d'emploi, malgré quelque 800 000 créations d'emplois en trois ans (1988-1990) et une baisse du nombre des chômeurs de 400 000, le taux de chômage passant de 10,7 en mars 1987 à 8,8 en août 1990. Il apparaît donc que, en moyenne, ces trois années de croissance n'ont pas entamé durablement le chômage mettant en évidence d'autres causes que les facteurs démographiques.

*Les autres facteurs de la dégradation de la situation de l'emploi*

Si l'on met de côté le ralentissement mondial de l'activité économique, qui touche la France comme les autres pays, on peut mettre en évidence deux facteurs sur lesquels vos rapporteurs ne s'étendront pas car votre commission les a déjà soulignés à plusieurs reprises : l'inadéquation des offres et des demandes d'emploi et les retards de compétitivité des entreprises.

L'inadéquation des offres et des demandes d'emploi est révélée d'abord par le taux des offres d'emploi non satisfaites, ensuite par les difficultés des entreprises à recruter du personnel qualifié, voire même à le recruter pour le former : c'est ainsi que le secteur des travaux publics dispose de 1 000 postes de formation débouchant sur un emploi, non pourvus.

Il y a donc bien là un problème de formation initiale, qui révèle en tout premier lieu les carences de l'Education nationale et se traduit directement dans les chiffres du chômage.

Les retards de compétitivité, rendus plus aigus par le ralentissement de l'activité économique mondiale et par la perspective de l'ouverture du marché européen de 1993 qui se combinent avec les restructurations nécessaires pour affronter les marchés internationaux favorisent les grandes vagues de licenciements. C'est ainsi qu'en septembre les licenciements économiques augmentent de 24,2 % (40 300) ; en un an la variation est de + 14,8 %. Quant aux fins de contrats à durée déterminée, elles augmentent en un mois de 64,3 % ; le plus souvent les licenciements touchent des personnels qualifiés, parfois très qualifiés, et porteurs d'un savoir-faire reconnu. Cette évolution se retrouve dans les chiffres du chômage : en septembre on s'aperçoit que si le nombre des manoeuvres au chômage diminue de 3,2 %, celui des ouvriers qualifiés augmente de 11 %, des employés qualifiés de 11,7 %, des agents de maîtrise et techniciens de 24,5 % et des cadres de 30 %. Les grandes vagues de licenciements n'apparaissant pas encore dans les chiffres et leur effet devant se faire sentir jusqu'en février, on voit que la solution du chômage est loin de résider dans la seule formation des demandeurs d'emploi.

A supposer même que la croissance reprenne, comme l'espère le Gouvernement, au cours du premier semestre de 1992, il est loin d'être sûr que cette croissance s'accompagnera d'un nombre significatif de créations d'emplois : on sait en effet que la France, contrairement aux autres pays, ne crée pas d'emplois proportionnellement à la croissance en raison des réserves de productivité inemployées, de politiques d'assainissements financiers, d'efforts d'investissements, de réticences vis-à-vis des contraintes et des rigidités du code du travail, du coût du travail etc. Ce qui était vrai entre 1987 et 1990 restera sans doute vrai en 1992 pour les mêmes raisons. L'hypothétique retour de la croissance ne résoudra pas de lui-même la question du chômage, d'autant que le secteur des services, jusqu'ici très porteur, n'est plus aussi créateur d'emplois, car il est en grande partie dépendant du secteur industriel.

On en arrive donc à ce paradoxe que la pénurie de personnels qualifiés coexiste avec les licenciements de personnels qualifiés, sans que l'on puisse espérer une rapide inversion de la tendance du chômage.

La question se pose donc de savoir si les remèdes proposés par le Gouvernement seront efficaces ou s'ils ne seront que des pis-aller : auquel cas, il deviendrait urgent de réfléchir à des solutions qui ne seraient pas de simple attente de la reprise.

D'ores et déjà cependant, la montée inéluctable du chômage a des conséquences.

## II - LES CONSEQUENCES DE LA MONTEE DU CHOMAGE

Le seuil de trois millions de chômeurs apparaissant comme psychologiquement difficilement franchissable, la tentation est grande de le nier : d'où la controverse sur les chiffres du chômage et la polémique largement médiatisée sur les "faux-chômeurs".

Une chose ne peut cependant être niée : le déficit de l'assurance chômage.

### *Le chômage au sens du BIT et de l'ANPE*

Les deux principales sources de données sur l'emploi en France proviennent de l'enquête emploi de l'INSEE portant sur un échantillon de 70 000 ménages ordinaires, réalisée chaque année au mois de mars, et du fichier des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (dit "DEFM" : demandes d'emploi en fin de mois).

Or traditionnellement les chiffres de ces deux sources ne concordent pas, les chiffres de l'INSEE étant largement inférieurs à ceux de l'ANPE : ainsi en septembre 1991 l'INSEE annonce 2 361 000 chômeurs, tandis que l'ANPE en compte 2 772 000 (CVS). L'écart est donc de plus de 400 000.

L'INSEE comptabilise les chômeurs sur la base de trois critères qui sont ceux du BIT (définition de 1954, actualisée en 1982 et 1987) : être sans emploi au cours de la semaine de référence, être immédiatement disponible (délai de 15 jours) et être à la recherche effective d'un emploi. Cette définition est donc relativement stricte.

L'ANPE en revanche comptabilise les demandeurs d'emploi restant inscrits à l'agence à la fin de chaque mois.

Seule l'inscription, volontaire et déclarative, à l'ANPE entraîne la reconnaissance de la qualité juridique de demandeurs d'emploi. Le demandeur d'emploi peut exercer une activité

professionnelle dans certaines limites (750 heures par an, rémunération plafonnée à 47 % du salaire antérieur). De même, le demandeur d'emploi qui ne cherche pas un emploi parce qu'il est découragé ou malade, ou qui n'est pas immédiatement disponible parce qu'il est malade, reste inscrit comme tel à l'ANPE alors qu'il n'est pas comptabilisé au sens du BIT.

Ces différences expliquent en grande partie les divergences de chiffres constatées. Il faut ajouter que les chiffres ANPE sont repris chaque mois du fichier tandis que les chiffres de l'INSEE (au sens du BIT) ne sont qu'une actualisation de l'enquête annuelle à partir de l'évolution des DEFM (de catégorie 1).

Les deux séries de chiffres sont désormais publiées conjointement, en application des recommandations du rapport Dubois-Lucas.

Afin de déterminer si la liste des demandeurs d'emploi reflétait fidèlement la réalité du chômage et constituait un outil statistique fiable, une mission a en effet été confiée à MM. Dubois, chef de l'Inspection générale de l'INSEE, et Lucas, chef de l'Inspection générale des affaires sociales. Ceux-ci, dans leur rapport, préconisent une fiabilisation du fichier de l'ANPE, notamment en renforçant les contrôles et en prenant plus précisément en compte les activités réduites, une amélioration de l'information des demandeurs d'emploi et un audit sur les chaînes informatiques afin de réduire les bruits dont sont affectées les statistiques sur les demandeurs d'emploi.

### *Les faux-chômeurs*

Cette polémique a été lancée au sein même du Gouvernement par le ministre délégué au budget qui a chiffré à 750 000 le nombre des faux-chômeurs. Seraient ainsi des faux-chômeurs tous ceux qui seraient inscrits sans rechercher activement un travail ou tout en exerçant un emploi. Toutefois, s'il est indéniable qu'il existe des fraudeurs, ceux-ci restent marginaux : les "faux-chômeurs" sont surtout soit des chômeurs découragés, soit des demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite, ce qui est parfaitement légal, voire même encouragé, au titre d'une réinsertion progressive. Le ministre du travail a d'ailleurs opportunément ramené cette polémique à ses justes proportions avec le souci de ne

pas masquer la réalité du chômage. Des dispositions figurent d'ailleurs dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi afin de renforcer les contrôles et les sanctions et surtout de mieux définir et unifier les astreintes et les pratiques. Le ministre du travail a, en outre, pris la décision de publier dans les statistiques du marché du travail le chiffre des radiations de l'ANPE. Pour 1990, ce chiffre était de 48 000. Trois motifs justifient ces radiations : le refus d'un emploi ou d'une formation, l'absence de réponse à une convocation et l'absence d'actes positifs de recherche. Le renforcement des contrôles (effectifs plus importants, croisements autorisés par la CNIL de fichiers informatiques) entraînera certainement une augmentation de ce chiffre, mais pas, d'après le ministère, dans des proportions importantes. . .

#### *Les conséquences sur l'assurance chômage*

Au mois de septembre 1991 le nombre total des demandeurs d'emploi indemnisés était de 2 075 800 (CVS), en hausse de 9,8 % sur un an. Les bénéficiaires d'aides (chômeurs et préretraités) étaient 2 378 900 en données observées (+ 2 % sur un mois et + 10,1 % sur un an) et 2 385 623 en données CVS (+ 0,9 % sur un mois et + 10,1 % sur un an). Les préretraités étaient 242 200, en baisse de 1,3 % sur un mois et de 17,2 % sur un an.

Au 31 juillet 1991 (1 980 000 chômeurs indemnisés), 76 % étaient indemnisés au titre du régime d'assurance, dont 62 % en allocations de base et 14 % en allocations de fin de droits, et 24 % au titre du régime de solidarité, dont 17,5 % en allocations de solidarité spécifique et 6,5 % en allocation d'insertion.

L'augmentation du nombre des allocataires a naturellement des conséquences sur les comptes du régime d'assurance chômage.

En 1990, les dépenses étaient de 79,716 milliards, les recettes de 83,325 milliards. L'excédent d'exploitation était de 3,609 milliards.

En 1991, sur la base des sept premiers mois, les dépenses sont évaluées, pour l'année, à 94,109 milliards, les recettes à 86,766 milliards et le déficit d'exploitation à 7,343 milliards.

Les prévisions pour 1992, d'après l'UNEDIC, sont de 99,962 milliards pour les dépenses, et de 90,711 milliards pour les recettes. Le déficit d'exploitation serait donc de 9,251 milliards. Ces précisions reposent sur l'hypothèse d'un retour aux créations nettes d'emploi en 1992 de 170 000 et d'une stabilisation du chômage.

Le déficit cumulé serait donc en 1992 de 16 milliards de francs.

Les partenaires sociaux, gestionnaires du régime d'assurance chômage, ont donc entamé une négociation le 23 septembre 1991 afin de modifier avant terme la convention du 1er janvier 1990 qui fixe pour trois ans les règles de fonctionnement du régime.

Ces négociations apparaissent difficiles et déboucheront sans doute sur une augmentation des cotisations (après la baisse de 0,12 % entrée en vigueur au début de 1991) et une diminution de certaines prestations, l'Etat ouvrant la voie avec la suppression de certaines allocations d'insertion prévues à l'article 89 du projet de loi de finances. Il n'est pas non plus exclu que certains régimes particuliers, notamment celui des artistes, critiqué par le CNPF, soient aménagés. En revanche, le débat, ouvert également par le CNPF, sur une solidarité inter-régime entre l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) et l'assurance chômage semble en voie d'apaisement depuis la nomination d'un administrateur provisoire par le tribunal de grande instance de Paris. Le CNPF souhaitait en effet qu'une partie des fonds collectés par l'AGEFIPH (2 milliards) au titre de la contribution des entreprises qui n'emploient pas le quota de 6 % de handicapés ou ne sous-traitent pas certaines de leurs fabrications à un centre d'aide par le travail, puisse servir à l'indemnisation des chômeurs. Cette proposition a été refusée par les autres partenaires sociaux et a suscité les protestations des associations de handicapés.

Face à cette situation, dont on voit mal qu'elle évolue dans un sens plus favorable dans un proche avenir, quelle est la politique du Gouvernement ?

Celle-ci sera présentée et analysée au travers de la politique de l'emploi, de la formation professionnelle et des relations du travail.

## CHAPITRE PREMIER

### LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

La politique budgétaire pour 1992 vise prioritairement à développer la compétitivité et l'emploi. Il s'agit, pour cette seconde priorité, de financer les mesures en faveur de l'emploi arrêtées par le conseil des ministres du 3 juillet 1991 puis précisées lors des conseils des ministres des 16 et 30 octobre 1991. Le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi, en navette devant le Parlement, en assure la transposition législative.

Concernant la seule politique de l'emploi, ces mesures visent à favoriser l'émergence de nouveaux emplois, à préserver l'emploi existant et à insérer ou réinsérer les catégories les plus vulnérables, jeunes et chômeurs de longue durée. Il convient de noter que cette politique est indissociable des actions de formation professionnelle.

Les crédits consacrés à la politique de l'emploi pour 1992 s'élèvent à **32,685 milliards, en baisse de 4,50 % par rapport à 1991**. Dans sa présentation des crédits, le Gouvernement avance le chiffre de 37,1 milliards pour les actions de soutien à l'emploi, en y incluant une part importante des crédits consacrés aux moyens des services.

La politique de l'emploi devrait, d'après le ministère, s'articuler autour de trois priorités :

- un renforcement des moyens des services et de l'ANPE (6,2 milliards, en augmentation de 7,4 %) ;

- une réorientation des dépenses actives de soutien à l'emploi (7,2 milliards) ;

- un recul des dépenses passives (-11 %, ce qui ramène ces crédits à 23,7 milliards).

Le tableau ci-après donne une idée de la répartition par grandes masses des crédits consacrés à l'emploi en 1990 et 1991 ; cette répartition permet d'apprécier le coût pour l'Etat de la politique de l'emploi.

On observe ainsi que les dépenses passives restent prépondérantes avec 58 % de l'ensemble en 1990 et 53 % sur les six premiers mois de 1991, au seul titre des préretraites et des garanties de ressources, et respectivement 19 et 23 % au titre de l'indemnisation du chômage partiel ou total.

Les mesures plus "actives" de prévention et d'accompagnement des restructurations, pourtant essentielles, ne représentent que 2 % de l'ensemble.

Il convient cependant d'ajouter à ces crédits, la compensation de l'exonération de charges sociales pour l'embauche d'un premier salarié (chap. 44.78) ou d'un chômeur de longue durée qui n'apparaît pas dans le tableau, mais qui peut être évaluée à un peu plus de 1 milliard.

En 1992, le total des actions correspondant au tableau devrait s'élever à 39 972,09 millions de francs ; les seules dépenses passives représenteront 29 912,94 millions, soit 74,8 % contre 77 % en 1990 et 76 % sur les six premiers mois de 1991.

Coût de l'emploi pour l'État en 1990 et 1991 (actions 07 "emploi")

Répartition par grandes masses

crédits consommés en millions de francs

	1990		au 30 juin 1991	
<b>titre III</b>				
chap. 36-71 subvention à l'ANPE	8 %	3 375,73	10 %	1 906,74
<b>titre IV</b>				
<b>Emploi des travailleurs handicapés</b>	8 %	3 448,77	8 %	1 624,65
chap. 44-71 emploi des travailleurs handicapés		3 448,77		1 624,65
<b>Promotion de l'emploi</b>	5 %	1 842,83	3 %	678,10
chap. 44-76 actions de promotion de l'emploi				
art. 20, 30, 50, 60		1 811,07		672,82
art. 70 chantiers de développement DOM-TOM		31,76		5,28
<b>Prévention et accompagnement des restructurations</b>	2 %	624,58	2 %	382,54
chap. 44-74 art. 61 aides diverses		58,78		32,15
art. 65 congés et conventions de conversion		512,72		327,69
art. 83 audits économiques et sociaux		2,68		2,50
art. 84 innovation pour la gestion de l'emploi		6,91		2,04
art. 85 insertion des jeunes en difficulté		8,89		1,78
art. 90 prévention et accomp. des restructurations		34,60		16,48
<b>Préretraites et garanties de ressources</b>	58 %	23 606,05	53 %	10 533,60
chap. 44-72 conventions sociales de la sidérurgie		6 129,67		2 714,87
chap. 44-74 art. 54 aide au reclassement travailleurs étrangers		0,00		0,00
art. 63 allocations Spéciales FNE		12 818,81		7 179,75
art. 64 préretraites progressives		487,76		301,39
art. 66 mesures spéciales (SEITA, audiovisuel,...)		120,09		68,21
chap. 46-71 fonds national de chômage				
art. 10 subv. au titre des garanties de ressources		4 007,89		250,00
art. 60 allocations complémentaires		35,93		19,38
art. 70 validation des points de retraite		5,90		0,00
<b>Indemnisation du chômage partiel ou total</b>	19 %	7 726,33	23 %	4 540,37
chap. 46-71 fonds national de chômage				
art. 20 privation partielle d'emploi		154,87		190,37
art. 30 versement à l'UNEDIC au titre des PIL		31,13		0,00
art. 50 subvention au fonds de solidarité		7 540,33		4 350,00
<b>Encouragement à la formation ouvrière, amélioration des conditions de travail et subventions diverses</b>				
chap. 44-73		87,36		23,83
<b>total des actions 07 "emploi"</b>	<b>100%</b>	<b>40 711,65</b>	<b>100%</b>	<b>19 689,93</b>

## **I - LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES SERVICES ET DE L'ANPE**

Globalement, les crédits du titre III, avec 6 046,82 millions de francs augmentent de 7,27 %. Il s'agit pour le ministère de mieux gérer ses interventions, de répondre à la multiplication des tâches de contrôle et d'accroître l'efficacité de la dépense publique en faveur de l'emploi.

### **A. LES MOYENS DES SERVICES**

La structure des emplois et la situation des personnels sont modifiées afin, notamment, de renforcer l'encadrement, de transformer des emplois des services extérieurs du travail et de l'emploi (création de 80 emplois d'inspecteurs du travail) ; il s'agit également d'appliquer la norme de suppression de 1,5 % des effectifs budgétaires de 1991 : pour les 8 602 emplois, 129 auraient dû être supprimés. Toutefois, les mesures d'économie ne se traduiront que par la suppression de 80 emplois de catégorie C.

Quant à l'augmentation des crédits de rémunérations (+ 14,133 millions), elle correspond principalement aux ajustements généraux (6,07 millions) et à la mise en oeuvre pour 1992 de l'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique (6,94 millions).

Au titre des moyens des services, il faut noter un renforcement des moyens de fonctionnement de l'administration centrale (9,10 millions) affecté principalement aux frais de déplacement et au mobilier (3,6 millions) ainsi qu'aux dépenses de documentation et de communication (4,5 millions).

La dotation globale des services extérieurs du travail et de l'emploi est portée à 272,86 millions, en augmentation de 29,60 millions, dont un ajustement à structure constante de 24,50 millions.

Les études et statistiques progressent de 16,79 % à 30,6 millions, les moyens informatiques passent à 155,05 millions, en augmentation de 23 %, les crédits de formation sont en hausse de 1,5 million, enfin les crédits de paiement de la dotation d'équipement sont portés de 24,20 millions à 46,41 millions.

Au total, les moyens globaux des services devraient passer de 569,43 millions de francs en 1991 à 678,73 millions en 1992.

## B. LES MOYENS DES ORGANISMES PARTICIPANT AU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (HORS AFPA)

### *- Les organismes d'études et de recherches*

La subvention au Centre d'étude de l'emploi (CEE) augmente de 0,96 million, soit 5,3 %. Le Centre bénéficiera de conventions d'études passées avec le ministère (2,2 millions) et de crédits d'études (2,83 millions).

Le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) verra ses moyens passer à 7,60 millions, en hausse de 8 %.

### *- L'Agence nationale pour l'emploi*

La subvention de l'Agence, majorée de 288,47 millions, s'établira en 1992 à 4 101,95 millions. La majoration comprend 109,95 millions d'ajustement des besoins en crédits de personnel et de fonctionnement, et 149,1 millions au titre de la poursuite de la mise en oeuvre du contrat de progrès passé le 18 juillet 1990 par l'ANPE avec les pouvoirs publics répartis ainsi : création de 335 emplois dont 10 pour les DOM (96,5 millions), création de nouveaux cercles de recherche d'emploi (7,6 millions) et modernisation du système informatique (45 millions). En outre, 29,4 millions seront transférés à l'ANPE pour rémunérer 206 agents affectés à l'accompagnement du RMI.

L'Agence recevra en outre une subvention d'investissement de 63,55 millions en autorisations de programme et de 50,84 millions de francs en crédits de paiement.

### *Le fonctionnement de l'ANPE*

Plusieurs années de suite, votre commission s'est inquiétée de certains dysfonctionnements de l'ANPE. Au vu des études diligentées par le ministre du travail, un projet de rénovation a été mis au point, aboutissant à la signature, le 18 juillet 1990, d'un contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE pour une période de trois ans (voir l'avis de votre commission sur le projet de budget pour 1991) ; en application de ce contrat, un nouveau statut du personnel a été négocié et l'Etat s'est engagé à affecter progressivement des emplois supplémentaires et à financer un programme spécifique en vue de l'amélioration des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'emploi. L'ANPE, de son côté, 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.

Selon les informations de votre rapporteur, il ne semble pas, toutefois, que les améliorations qu'aurait dû entraîner le contrat d'objectif soient probantes. Il semblerait notamment que les données statistiques dont dispose l'ANPE ne soient pas exploitées à des fins d'orientation professionnelle, ni ne permettent d'assurer un suivi des demandeurs d'emploi à l'issue des stages qu'ils ont pu suivre. Ce retour d'information serait pourtant très utile pour les orientations futures.

Par ailleurs, la refonte de la nomenclature ROME (1) des métiers, décidée en 1984, n'a toujours pas abouti.

Votre commission s'interroge donc sur les capacités de l'Agence à assumer les nouvelles tâches qui lui ont été confiées par le ministre du travail au cours de l'été 1991, en matière d'identification des qualifications nécessaires aux PME/PMI ou d'aide à la définition de leurs besoins.

(1) Répertoire national des métiers et emplois

Ainsi, aux objectifs du contrat de progrès qui comportait un important volet consacré aux relations avec les entreprises, vont s'ajouter 10 000 journées opérationnelles supplémentaires permettant de contacter plus de 40 000 PME/PMI, dans 40 départements, afin de connaître ou définir leurs besoins d'embauche. L'ANPE sera en outre amenée à intervenir dans le cadre de l'octroi d'une aide au conseil à l'embauche (5 000 francs maximum) destinée à permettre à 2 000 entreprises de moins de 100 salariés de recourir à un cabinet conseil.

Ces tâches de conseil aux entreprises, d'orientation des demandeurs d'emploi et de placement, vont d'ailleurs devoir se développer au moment même où l'Agence devra resserrer ses contrôles sur les demandeurs d'emploi, objectifs sous-jacents à la transposition dans la loi, par le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi, des divers textes réglementaires relatifs à ces contrôles, afin de déterminer au plus près la réalité du chômage. Cet objectif figure d'ailleurs dans le "rapport Dubois-Lucas" sur les statistiques du chômage.

Le remplacement du directeur général de l'ANPE vise sans doute à donner une nouvelle impulsion, ou une nouvelle orientation à la politique de l'Agence.

### *Le bilan 1990*

Le contrat d'objectif ayant été signé en juillet 1990, il semble normal que ses effets ne se fassent pas sentir sur l'activité de l'ANPE en 1990. C'est ainsi que, par rapport à 1989, la progression des offres d'emploi n'a été que de 0,4 % à 1 201 805, tandis que le chômage reprenait sa progression (en hausse de 1 %) pour atteindre 2 611 552 inscrits comme demandeurs d'emploi. Le nombre des offres placées (avec un taux de 58 %) s'est accru de 2,4 % : on observe d'une part, une légère accentuation de la tertiarisation des emplois et une augmentation importante (+ 43 % avec 32 000 offres) des emplois à temps partiels, principalement en raison du succès des contrats emploi-solidarité. Les contrats à durée déterminée n'augmentent que de 2,4 %. On constate également un accroissement des contrats spéciaux (150 000, en augmentation de 50 %) surtout en raison de la mise en place des contrats de retour à l'emploi et une légère baisse des niveaux de qualification demandés.

Répondant aux consignes ministérielles, l'ANPE a orienté son action en direction des publics rencontrant des difficultés particulières d'insertion, les chômeurs de longue durée, les chômeurs de plus de 50 ans et les bénéficiaires du RMI. 102 371 conventions de contrats de retour à l'emploi ont été signées.

## **II - LA RÉORIENTATION DES DÉPENSES ACTIVES DE SOUTIEN A L'EMPLOI**

Les dépenses d'intervention considérées comme "actives" dans la présentation des crédits du ministère s'élèvent à 7,2 milliards de francs : y figurent, à titre d'exemple de ces dépenses actives, la réinsertion des handicapés pour 4 milliards (+ 9,3 %) et les aides aux entreprises d'insertion (154 millions). Il paraît évident que ces dépenses actives ne peuvent se résumer à ces deux actions. Le plan emploi du 3 juillet dernier contenait d'autres mesures qui n'apparaissent pas ici, soit qu'elles relèvent d'autres crédits, comme les interventions de l'ANPE afin de prospecter les besoins des PME/PMI en termes d'embauche et de formation, soit que leur traduction budgétaire n'ait pas encore été effectuée, notamment pour l'exonération de charges sociales pour l'embauche d'un jeune sans qualification ou le crédit d'impôt pour l'aide au développement des services aux personnes (3,29 milliards et des recettes fiscales moindres).

Toutefois, cette présentation des actions est révélatrice de certaines carences de la politique de soutien à l'emploi : s'il apparaît que des efforts sont faits en faveur de l'insertion, les actions de prévention et d'aides aux restructurations restent, comme dans les budgets précédents (2 % du coût de l'emploi), très faibles.

### **A. LES AIDES A L'INSERTION DES CATÉGORIES LES PLUS VULNÉRABLES**

#### **1. L'emploi des travailleurs handicapés**

Cette action s'élève à 3 971,87 millions en hausse de 9,3 % avec 336,64 millions de mesures nouvelles. En plus de l'ajustement aux besoins (115,95 millions) cette mesure vise à créer 2 600 places en centre d'aide par le travail (113,04 millions), 1 000 places en ateliers protégés (43,45 millions) et 1 300 places en milieu ordinaire (20,26 millions). En outre, les équipes de suivi du reclassement sont renforcées.

Il convient de rappeler que l'Etat finance en tout 90 100 places pour l'emploi des handicapés.

## **2. L'insertion par l'économique**

Cette ligne budgétaire, qui a fait l'objet d'un transfert et d'une modification de nomenclature, s'élève à 154 millions. 65 millions sont consacrés à la création de 1 400 places en entreprises d'insertion.

**Les associations intermédiaires** : créées par la loi du 27 janvier 1987, leur nombre dépasse actuellement les 800. Au cours du premier semestre 1991, elles ont fourni 1,3 million d'heures de travail en moyenne chaque mois, soit l'équivalent de 7 700 salariés à temps plein, mettant à disposition 28 000 personnes en moyenne.

Une enquête réalisée fin 1989 révèle que plus de 60 % de ces salariés sont des femmes, que 8 salariés sur 10 sont sans formation générale et que 75 % des hommes et 80 % des femmes étaient sans emploi à leur arrivée. Les services directs aux particuliers sont les activités les plus courantes. Six mois après l'enquête un quart des personnes était au chômage, un quart occupait un emploi et 8 % étaient en stage ou sous contrat aidé.

Ces associations bénéficient de l'exonération de charges sociales ; les conditions seront d'ailleurs assouplies par le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi : le plafond trimestriel de 254 heures est remplacé par un plafond annuel de 750 heures.

**Les entreprises d'insertion** : fin 1990, 280 étaient en activité, avec une moyenne de huit salariés sous statut d'insertion, bénéficiant d'une aide de 36 000 francs par poste, pouvant aller jusqu'à 72 000 francs avec des financements complémentaires.

Leurs activités concernent principalement les services. 40 % des salariés sont des jeunes de moins de 26 ans et 12 % des allocataires du RMI. 46 % relèvent de contrats de droit commun, les autres de contrats aidés.

Votre commission note d'ailleurs avec satisfaction que les entreprises commencent à se mobiliser pour l'insertion des publics les plus vulnérables, puisque 22 d'entre elles ont créé une *Fondation nationale pour l'insertion*. Les entreprises "prêtent" des cadres et des tuteurs, voire passent des contrats de sous-traitance avec les entreprises d'insertion.

Afin de coordonner les soutiens des différents ministères, il est créé une *structure locale unique d'animation* sous l'égide du sous-préfet à la ville.

En outre, un *plan local d'insertion par l'économie* sera élaboré conjointement par les services de l'Etat, les collectivités locales, les groupements professionnels, les entreprises et les associations.

### **3. Les incitations à l'embauche des publics les plus vulnérables**

Ces aides concernent les chômeurs de longue durée et les jeunes sans aucune qualification.

Pour les *chômeurs de longue durée*, il s'agit essentiellement des exonérations de charges sociales compensées par l'Etat à hauteur de 2 604,73 millions pour les contrats de retour à l'emploi dont le nombre s'élèvera, en 1992, à 120 000 contre 115 700 en 1991. A cet accroissement correspondra cependant la limitation de la prime de 10 000 francs versée par l'Etat aux employeurs aux cas les plus difficiles en terme de réinsertion : cette disposition, qui réservera la prime à environ 47 % des CRE, figure dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi.

La mesure la plus innovante, qui figure dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi, est *l'exonération de charges sociales pour l'embauche d'un jeune sans qualification* (mesure dite "exo-jeunes"). 3,29 milliards figurant au budget des charges communes, indirectement financé par les ventes d'une partie du capital d'entreprises publiques, sont consacrés à cette mesure dont le coût total est estimé entre 2,7 et 3,6 milliards.

Cette mesure vise à favoriser l'insertion de jeunes sans qualification, de 18 à 25 ans, ne possédant pas de diplôme de niveau V, CAP ou BEP, réfractaires à toute formation et souhaitant entrer immédiatement dans le monde du travail. Les entreprises disposent souvent de postes susceptibles d'être ainsi pourvus, mais préfèrent engager des jeunes ayant déjà une certaine qualification. L'exonération vise à tourner cette préférence.

100 000 à 130 000 jeunes, engagés sous contrat à durée indéterminée, entre le 1er octobre et le 31 mai 1991, pourraient bénéficier de cette mesure. L'exonération sera totale la première année et à 50 % les six mois suivants. Le Gouvernement espère ainsi insérer la plupart des 130 000 ou 150 000 jeunes arrivant chaque année sur le marché du travail sans qualification.

Votre commission et le Sénat ont déjà approuvé cette mesure qui permettra de sensibiliser les jeunes à leurs propres besoins de qualification et reportera la formation après la prise d'emploi.

Cette mesure spécifique rejoint les diverses incitations à l'embauche déjà existantes.

## B. LES INCITATIONS FINANCIÈRES A L'EMBAUCHE

### 1. L'exonération à l'embauche du premier salarié

Cette mesure, adoptée lors du premier plan pour l'emploi en 1988, reconduite depuis, a pour objectif d'inciter les travailleurs indépendants et, depuis 1991, les gérants minoritaires de SARL à embaucher, sous contrat à durée indéterminée, un premier salarié. L'exonération de charges sociales dure deux ans.

Cette mesure connaît un succès constant : 71 000 embauches en 1989, 63 000 en 1990 et 26 500 au cours des six premiers mois de 1991. En deux ans et demi, ce sont 60 000 emplois durables qui ont ainsi été créés.

Pour relancer cette mesure dont l'effet tend à se ralentir, le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi l'étend à certaines associations. On ne sait cependant combien d'entre elles seront susceptibles de créer cet emploi, mais il y a sans doute là un nouveau "gisement" d'emplois, même si peu d'associations composées uniquement de bénévoles ont une assise financière suffisante.

Le coût de cette mesure n'est pas connue, ni même estimée.

### 2. L'aide au développement des emplois de proximité

Il s'agit là encore d'une mesure annoncée le 3 juillet dernier et figurant dans le projet de loi en ccurs d'examen devant le Parlement ; elle vise à susciter la création de nouveaux emplois dans les services aux personnes physiques, en rendant solvables les ménages susceptibles de souhaiter une telle aide.

La mesure, dont on ne connaît que par la presse les modalités d'application, consiste à ouvrir droit à une réduction d'impôt dont le montant atteindra 50 % des dépenses engagées, dans la limite de 25 000 francs par an. L'avantage sera donc plafonné à 12 500 francs par an, soit un peu plus de 1 000 francs par mois.

Le coût de cette mesure, dont le Gouvernement escompte de 100 000 à 150 000 emplois à temps partiel, sera de 3,3 milliards (correspondant aux réductions d'impôt). Toutefois, l'incitation fiscale devant avoir une incidence sur le travail noir, on attend de nouvelles cotisations sociales de telle sorte que le coût global devrait être nul.

Cette mesure s'accompagnera de dispositions visant à simplifier les procédures de déclaration aux URSSAF, en faveur des ménages, mais aussi des petites entreprises de moins de dix salariés.

### **3. Les contrats aidés à fins d'insertion**

En plus des contrats de retour à l'emploi rappelés ci-dessus, il faut encore mentionner les contrats emploi-solidarité et les contrats locaux d'orientation, ces derniers étant institués par le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi.

Ces contrats, dont le but initial est l'insertion des jeunes par la pratique d'une activité, évoluent aujourd'hui en intégrant davantage de formation professionnelle.

Les *contrats emploi-solidarité* qui ont succédé aux travaux d'utilité collective, seront désormais réservés aux plus de 18 ans. 158 200 contrats sont prévus (contre 350 000 en 1991) pour un coût de 3 758,92 millions correspondant à la rémunération des bénéficiaires sur la base d'un SMIC à mi-temps, à la formation (10 % des titulaires de contrats), à l'assurance chômage et au financement d'un fonds de compensation pour les organismes et les associations ne pouvant dégager les sommes nécessaires au paiement de leur quote part.

69 % des bénéficiaires des CES sont des jeunes. 17 % entrent dans le cadre du RMI et 66 % sont des femmes. Les communes sont signataires de 35 % des contrats, les associations également de 35 % et les établissements publics de 20 %.

Les contrats locaux d'insertion, institués pour éviter que les jeunes de 16-17 ans ne délaissent une formation pour entrer en CES en raison de son niveau de rémunération, au nombre de 60 000, bénéficieront d'une dotation de 397,9 millions ainsi répartis : 66 millions pour les bilans de compétences, 147,4 millions pour la formation et 184,4 millions pour les rémunérations (le tiers du SMIC dont un tiers à la charge de l'Etat, pour une durée de quatre mois).

### C - LES MESURES EN FAVEUR DES ENTREPRISES

Ces mesures, pour la plupart déjà anciennes, sont aujourd'hui complétées par le dispositif mis en place le 3 juillet pour aider les PME-PMI à définir leurs besoins avec l'aide de l'ANPE ou en concertation avec les préfets.

Leur liste est relativement longue ; elles peuvent cependant être regroupées en trois séries :

- les mesures d'aide à la création d'emploi ou d'activité (dont certaines ont déjà fait l'objet d'une présentation) ;

- les mesures d'accompagnement de la baisse d'activité et de la suppression des emplois dans les entreprises ;

- les mesures d'accompagnement à l'évolution de l'emploi et à la modernisation des entreprises.

La plupart visent à prévenir les licenciements ou accompagner les restructurations. Or, il apparaît que les crédits correspondants baissent : il convient donc de s'interroger sur les raisons de ces baisses.

C'est ainsi que l'on constate une réduction de 58,75 millions des crédits de la dotation globale de prévention et d'accompagnement des restructurations qui est ainsi ramenée à 309,24 millions dont 170 millions seulement (contre 368 millions en 1991) serviront à l'accompagnement des restructurations industrielles.

Les crédits des congés de conversion diminuent de 674,2 millions à 660,24 millions. Ceux consacrés aux formations longues (compris dans les 660,24 millions) régressent de 94,2 millions à 19,24 millions, en raison du faible nombre d'accords conclus. Sans doute faut-il y voir un effet du dérapage des plans sociaux dénoncé par le ministre du travail.

L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (ACCRE) passe de 1 081,1 millions en 1991 à 1 198,76 millions en 1992. 310 millions de report viendront s'y ajouter. Le nombre de bénéficiaires devrait être de 50 000, sur la base d'un taux moyen de 30 500 F.

Du 1er juillet 1990 au 30 juin 1991, 46 194 demandeurs d'emploi indemnisés ont été aidés à créer ou à reprendre 42 951 entreprises. Deux tiers sont des entreprises individuelles et 21 % des SARL. 81 % des bénéficiaires ont de 25 à 49 ans, en majorité des ouvriers (42 %).

L'aide à la mobilité n'est plus dotée de crédit depuis 1991, malgré les analyses dénonçant l'absence de mobilité de la main d'oeuvre. L'aide au reclassement des travailleurs étrangers privés d'emploi passe de 20 millions à 5 millions, pour tenir compte de la consommation effective des crédits.

Quant aux crédits affectés aux innovations pour la gestion de l'emploi, ils sont amputés de 22 millions et régressent à 20 millions. La gestion prévisionnelle des ressources humaines, organisée par la loi du 2 août 1989 et soutenue par les pouvoirs publics par des aides au conseil, à l'anticipation et à l'action, est

pourtant un instrument fondamental pour le développement des entreprises et leur adaptation aux conditions de concurrence. Votre commission regrette ce désengagement et souhaiterait que soient mieux étudiées les causes du désintérêt des entreprises et de l'Etat pour ces instruments.

Au titre des actions pour la promotion de l'emploi, il convient encore de noter la reconduction des 1 039 millions consacrés au financement des actions de communication visant à faire connaître les interventions du ministère du travail.

En 1991, le Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales en faveur de l'emploi (FRILE) était doté de 250 millions de francs dont 110 financés par le ministère du travail, ramenés à 104,5 millions par la régulation budgétaire de mars 1991. C'est ce chiffre qui est reconduit pour 1992. 1 000 dossiers ont été agréés en 1991.

Enfin, la dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi s'élèvera à 340 millions contre 348 millions portés à 371 millions par virement interne en 1991. Ces crédits servent aux préfets (DDTE) pour le financement des conventions départementales pour la promotion de l'emploi, au fonds départemental pour l'initiative des jeunes, à l'aide au démarrage des associations intermédiaires et aux chèques conseils-crédation d'entreprise. Mi-91, ces actions représentaient respectivement 60 % (200 conventions), 23 % (3 400 projets primés), 2 % et 15 % des crédits ouverts.

Au terme de cette présentation des interventions dites actives, il est difficile de parler d'une réorientation en faveur de la promotion de l'emploi : seules les personnes les plus vulnérables font l'objet d'une attention particulière, ainsi que les chômeurs créateurs d'entreprise.

Les autres actions voient leurs crédits au mieux rester au même niveau, au pire amputés soit pour tenir compte de la consommation réelle inférieure aux prévisions, soit par mesure d'économie pour un éventuel redéploiement.

Le rééquilibrage entre dépenses passives et dépenses actives est donc encore loin d'être réalisé. D'ailleurs peut-il l'être quand tant de personnes doivent être indemnisées ? Quant aux actions plus positives, elles sont les victimes d'une politique budgétaire restrictive.

### III. LE REcul DES DEPENSES PASSIVES

Avec 23,7 milliards, les crédits correspondant aux dépenses dites "passives" régressent de 11 %. Ils n'en représentent cependant pas moins de trois fois le montant des dépenses actives et 74,8 % des dépenses liées à l'emploi.

Ces dépenses sont essentiellement constituées des pré-retraites et du fonds national de chômage.

#### A - LES PRE-RETRAITES

Les crédits diminuent à ce titre de 2 026,42 millions soit - 11,29 %, principalement du fait de la diminution du nombre de bénéficiaires, mais également en raison de l'indexation des prestations sur l'évolution des prix au lieu des salaires. Ils s'établissent à 15 929 millions.

Ainsi, les *conventions sociales de la sidérurgie* (article 56 du traité CECA) diminuent de 612,17 millions à 5 028 millions.

Les *conventions d'allocation spéciale du fonds national de l'emploi* (209 500 bénéficiaires en 1988, 158 300 en 1992) bénéficient d'une dotation de 10 224 millions (versements à l'UNEDIC).

Les *contrats de solidarité pré-retraites progressives* sont dotés de 577 millions, en légère hausse (versements à l'UNEDIC).

Enfin, les *mesures spéciales en faveur de l'emploi* restent dotées de 100 millions.

## B - LE FONDS NATIONAL DE CHOMAGE

Les crédits du FNC diminuent de 920,03 millions par rapport à 1991, essentiellement en raison de la suppression de l'allocation d'insertion pour les jeunes et pour les femmes isolées, figurant à l'article 89 du projet de loi de finances. Ils s'établissent ainsi à 6 764 millions.

On observe donc :

- une reconduction de la participation de l'Etat à l'Association pour la structure financière (1 milliard) créée en 1983 lors de l'abaissement de l'âge de la retraite ;

- le doublement des crédits pour privation partielle d'emploi avec 300 millions. Il s'agit pour le Gouvernement d'encourager le recours à cette formule qui se présente comme une alternative aux licenciements économiques. En 1989, on a compté 1,8 million de journées indemnisables au titre du chômage partiel.

L'Etat s'est donc engagé, faute d'une décision des partenaires sociaux, à revaloriser, jusqu'au 31 décembre 1991, le montant de l'aide publique (18 francs de l'heure). Toutefois, cette participation de l'Etat ne restera à ce niveau en 1992 que si les partenaires sociaux s'engagent dans le financement du dispositif du chômage partiel.

- la réduction (- 1 031,03 millions) de la subvention de l'Etat au fonds de solidarité qui passe à 6 399 millions. La suppression de l'allocation d'insertion pour les jeunes et les femmes isolées est justifiée par le Gouvernement pour deux raisons : cette allocation était versée aux jeunes sans contrepartie et ne les incitait pas à s'insérer rapidement dans le monde du travail ; quant aux femmes isolées, elles peuvent bénéficier, toujours selon le Gouvernement, d'autres dispositifs, tel que le RMI. Un décret adaptera cependant ces mesures aux cas particuliers afin d'éviter que le changement de régime ne laisse sans aide certains bénéficiaires.

\*

\* \*

Quels enseignements tirer du bilan des actions de 1990 et 1991 ainsi que du projet de budget pour 1992 ? Deux points paraissent essentiels : la difficulté, voire l'impossibilité, de réduire les dépenses passives et la question des rémunérations et des charges sociales.

La décroissance prévue pour 1992 des dépenses passives est essentiellement due à la participation de l'Etat aux pré-retraites dont le nombre de bénéficiaires diminue en raison de la réduction du nombre des entrées dans le système (arrivée à échéance de la convention sociale de la sidérurgie, moindre recours aux conventions de pré-retraite progressive). Freinées en raison de leur coût et des erreurs commises par certaines entreprises qui se sont ainsi privées de personnels d'expérience, ces mécanismes pourraient connaître un regain de faveur avec les nouvelles vagues de licenciements annoncées ou en cours.

Cependant, sauf à supprimer brutalement certaines allocations, comme cela a été fait pour les allocations d'insertion jeunes et femmes isolées, pour les transférer sur d'autres régimes (RMI), il paraît difficile de réduire les coûts du chômage. Ce n'est d'ailleurs peut-être pas souhaitable dans la mesure où, comme l'a rappelé votre commission l'année dernière, le traitement économique (allègement des charges sociales patronales) n'a, à court terme, qu'une incidence réduite sur le chômage. Dès lors, pour éviter la marginalisation d'un nombre sans cesse croissant de chômeurs, il convient de maintenir le traitement social à un niveau élevé.

En revanche, la question du coût du travail mérite certainement un examen approfondi. Le débat, qui tourne autour du niveau du SMIC et de l'allègement des charges sociales, dure depuis des mois : partant de la constatation que l'emploi dépend étroitement des coûts salariaux, pour lesquels d'ailleurs la France se situe dans une bonne moyenne (+ 21 % en Allemagne, + 20 % en Belgique, + 1 % aux Pays-Bas, mais - 24 % au Royaume-Uni, - 13 % aux Etats-Unis et - 10 % au Japon) (1), la question s'est cependant posée, pour relancer l'emploi, de savoir s'il fallait réduire globalement ces coûts ou cibler les allègements. C'est cette seconde solution qui a prévalu avec l'extension des exonérations de charges sociales employeurs pour l'embauche de chômeurs de longue durée, d'un premier emploi ou d'un jeune sans qualification. Cet allègement, proche d'un SMIC

(1) Avis du Conseil Economique et Social - J. Lallement - Mars 1991

jeune, existe d'ailleurs depuis de nombreuses années pour les contrats de qualification ou d'insertion.

De tels allègements répondent d'ailleurs aux critiques que l'OCDE a formulées dans un rapport paru en juin 1991.

\*

Toutefois, ces exonérations ou ces rémunérations fixées à un niveau inférieur au SMIC, si elles présentent une certaine efficacité en terme d'insertion, n'en posent pas moins le problème du coût du travail et surtout des charges fiscales et sociales, dont la structure et l'assiette obèrent la compétitivité des entreprises. C'est sur cette question, ainsi que le suggère un avis du Conseil Economique et Social, que devrait porter la réflexion.

Cependant, si la compétitivité des entreprises est une des conditions de l'emploi, la formation professionnelle en est une autre, encore plus immédiatement fondamentale. Le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle en a d'ailleurs fait sa priorité.

## CHAPITRE II

### LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'année dernière, la formation professionnelle, qui avait bénéficié d'importants reports, avait été présentée comme une priorité : 37 036,18 millions lui étaient consacrés. Mais la régulation budgétaire de mars 1991 a amputé ces crédits de 2 359,73 millions (1 488,28 millions pour les stages FNE et 641,76 millions pour les jeunes), tandis que le gel de 30 % des crédits imposé en avril 1991, partiellement libéré en octobre (seuls 10 % restent gelés et serviront aux ajustements dans le cadre du collectif budgétaire), a considérablement gêné les organismes de formation qui, pour certains, ont été obligés de suspendre leurs stages. A cela est venu s'ajouter la suppression des crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale consacrés aux actions du programme national des ministères, mesure corrigée par la réinscription de 110 millions à la suite des nombreuses protestations qu'elle a suscitées.

Le budget général pour 1992 vise à poursuivre l'effort engagé et à renforcer les liens entre formation, système éducatif et vie active. A ce titre, le budget de la formation professionnelle est doté de 34 591,91 millions de francs, auxquels s'ajoutent un peu moins de 3 400 millions de reports. Au total, 37 040,92 millions lui sont consacrés. Par rapport au budget "régulé" de 1991, la hausse est de 6,82 %. Toutefois, si la loi de finances initiale avait été respectée, la croissance du budget serait négative.

La politique de la formation professionnelle, telle qu'elle résulte de la répartition des crédits, vise un renforcement des "dispositifs débouchant le plus directement sur un emploi", l'apprentissage et les contrats de travail aidés, et une "plus grande sélectivité des autres actions de formation".

Cependant, le budget ne traduit que très imparfaitement la politique de la formation professionnelle qui ne relève pas

seulement de l'Etat, puisque les partenaires sociaux, les entreprises et les régions y sont largement associés.

L'année 1992 marquera très certainement le renouveau de la formation professionnelle puisque sera mis en oeuvre l'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991 relatif à la formation et au perfectionnement professionnels, dont la transposition législative est en cours d'examen devant le Parlement, tandis que se poursuivront les négociations commencées le 31 octobre entre partenaires sociaux sur l'apprentissage et les formations en alternance ; ces négociations devraient être suivies d'une table ronde, en début d'année, sur le même thème, qui réunira l'Etat, les régions, les partenaires sociaux et les organismes professionnels. A terme, ces travaux devraient déboucher sur un nouveau projet de loi, sans doute déposé au printemps, pour former un ensemble cohérent susceptible de répondre aux besoins de l'économie en matière de formation et de qualification.

C'est dans cette perspective qu'il convient d'examiner le présent budget.

## **I - LA NECESSAIRE ADAPTATION DU SYSTEME DE FORMATION PROFESSIONNELLE**

Le système de formation professionnelle actuel date de l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970, transposé dans la loi du 16 juillet 1971. Plusieurs avenants et lois sont venus compléter ce dispositif pour le corriger ou le compléter, voire pour en diversifier les objectifs, jusqu'à former un ensemble relativement complexe et touffu.

La loi de 1971 faisait la part belle à la formation continue conçue sous l'angle de l'éducation permanente. Cependant, en raison des contraintes économiques et technologiques, mais aussi des carences du système éducatif, le dispositif de la formation professionnelle s'est progressivement ouvert à toutes les personnes au chômage ou susceptibles de l'être et aux nombreux jeunes qui, faute de qualification, rencontrent de graves difficultés pour trouver un emploi.

Le vingtième anniversaire de l'accord et de la loi a été le prétexte de la nécessaire remise en ordre de ces dispositions.

Votre rapporteur ne reviendra pas sur le détail de l'accord et du projet de loi qui vient d'être adopté par le Sénat, et se contentera d'en rappeler les principales dispositions communes.

### **A. LE SYSTEME DE FORMATION PROFESSIONNELLE**

Le dispositif résultant de l'accord et du projet de loi ne remet pas fondamentalement en cause le dispositif actuellement en vigueur ; il le rationalise ; lui donne une certaine ampleur et, prenant acte du fait que la formation professionnelle n'est plus ressentie comme une charge mais comme un investissement, il augmente, dans des proportions non négligeables, la contribution des entreprises et renforce le rôle de la négociation collective de branche et de la gestion prévisionnelle des formations au sein de l'entreprise.

### **. Mesures en faveur des jeunes : les contrats d'insertion en alternance**

Pour tenir compte de l'échec des SIVP et favoriser l'insertion par la signature d'un véritable contrat de travail, un troisième type de contrat aidé, le contrat d'orientation, destiné aux jeunes de 16 à 25 ans, viendra s'ajouter aux contrats de qualification et aux contrats d'adaptation déjà existants. Ce contrat, d'une durée de trois à six mois, bénéficiera d'actions d'orientation réalisées par un organisme de formation pendant 32 heures par mois et du suivi d'un tuteur. Par ailleurs, les conditions de rémunération des contrats d'insertion sont harmonisées.

A ces contrats, le projet de loi ajoute le contrat local d'orientation destiné à remplacer les contrats emploi-solidarité pour les jeunes de 16 et 17 ans ; le CES, en raison du niveau de sa rémunération (un demi SMIC pour un mi-temps) incitait certains jeunes à abandonner ou à refuser un parcours qualifiant.

Le projet de loi prévoit une exonération de charges sociales pour ces nouveaux contrats. En outre le montant de la rémunération sur lequel porte l'exonération est plafonné (120 % du SMIC) pour les contrats de qualification afin de réorienter les aides de l'Etat sur les formations de base.

### **. Mesures concernant les salariés : congé individuel de formation, bilan de compétences et "co-investissement"**

A la suite de l'accord interprofessionnel le projet de loi assouplit les conditions d'ancienneté requises pour bénéficier du CIF : avoir été salarié pendant vingt-quatre mois dont douze dans l'entreprise. La prise en charge par un organisme paritaire du congé individuel de formation (OPACIF) sera désormais de 90 % au lieu de 100 % de la rémunération antérieure.

L'une des innovations majeures de l'accord est l'institution du congé du bilan de compétences (vingt-quatre heures au maximum) dans le cadre du CIF, que le projet de loi étend au plan

de formation de l'entreprise, sans cependant remettre en cause la confidentialité des résultats du bilan. Les conditions d'ancienneté pour bénéficier du congé sont celles du congé de formation et un délai de carence de cinq ans est institué. Le congé est partiellement rémunéré.

Une autre des innovations de l'accord, dont il a été beaucoup question, est la possibilité de réaliser une partie des actions de formation (à finalité diplômante), avec le consentement du salarié, hors du temps de travail, sans que cela donne lieu à rémunération. C'est le "co-investissement". En contrepartie, l'employeur s'engage à proposer dès que possible, un poste correspondant à la nouvelle qualification du salarié et à tenir immédiatement compte de l'effort ainsi consenti sous forme d'augmentation de rémunération, de prime, etc.

**. Revalorisation du montant de la participation au financement de la formation professionnelle continue des entreprises occupant au minimum dix salariés et extension de l'obligation de participation aux entreprises de moins de dix salariés**

Le pourcentage minimal actuel de 1,2 % du montant de la masse salariale pour les entreprises de dix salariés et plus doit passer à 1,4 % à compter du 1er janvier 1992 et à 1,5 % à compter du 1er janvier 1993. 80 000 entreprises sont concernées par ces hausses. 993 millions supplémentaires la première année, puis 443 millions la seconde devraient ainsi s'ajouter aux 34 308 millions estimés pour 1990. Par ailleurs, le versement obligatoire de 0,15 % (compris dans le 1,2 %) au titre du financement du CIF passera à 0,20 % à compter du 1er janvier 1993.

Pour les entreprises de moins de dix salariés, la participation au financement de la formation professionnelle continue, qui devient obligatoire, sera de 0,15 % de la masse salariale. L'obligation devrait concerner un million d'entreprises et rapporter 274 millions hors secteurs artisanal et agricole. Les contributions, en raison de la modicité du versement moyen, seront obligatoirement mutualisées.

Alors que l'accord interprofessionnel crée une contribution obligatoire des chefs d'entreprise non salariés, le projet de loi, pour des raisons constitutionnelles, (l'égalité devant une contribution qui s'apparente à l'impôt aurait nécessité sa généralisation, alors que certaines professions ne la souhaitaient pas), se borne à définir un droit à la formation pour l'ensemble des non salariés ; ce droit ne pourra être exercé qu'à condition de verser une contribution (0,15 % du plafond de la sécurité sociale) qui restera facultative.

### **. Rôles du niveau professionnel et de la négociation collective**

L'accord interprofessionnel, partiellement repris par le projet de loi, confie aux branches professionnelles de nouvelles responsabilités en matière de définition des orientations des premières formations technologiques et professionnelles, d'information sur ces questions et d'accueil des élèves. Au sein des entreprises, les comités d'entreprises auront à connaître des conditions et des modalités d'accueil.

Par ailleurs, la négociation collective de branche aura à définir les grandes orientations de la formation professionnelle selon une périodicité de cinq ans. Les entreprises sont invitées à élaborer des plans triennaux de formation, dans l'optique d'une gestion prévisionnelle des emplois.

Votre rapporteur souligne l'importance de ces dispositions qui témoignent du rôle grandissant des entreprises dans la formation initiale des jeunes, point sur lequel il reviendra.

### **● Finalités économiques des interventions de l'Etat**

Enfin, le projet de loi, comme il le fait implicitement en autorisant une rémunération modulée des heures de formation, précise explicitement que le crédit-formation a pour objet *l'acquisition d'une "qualification correspondant aux besoins de l'économie, prévisibles à court ou moyen terme"*.

Votre commission se félicite de cette disposition qui correspond à une de ses demandes anciennes.

Le projet de loi contient donc des mesures arrêtées lors du conseil des ministres du 3 juillet 1991. Toutes n'y figurent cependant pas, bien qu'elles concernent également la formation professionnelle.

## **B. AUTRES MESURES EN FAVEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

Sans revenir sur les actions destinées à rechercher les besoins d'embauche des PME-PMI ou leurs besoins de qualifications, menées par l'ANPE auprès de 40 000 entreprises et par les préfets dans les bassins d'emploi, il convient de mentionner la mise en place d'un dispositif plus efficace d'accueil et d'orientation des jeunes.

Ce dispositif a d'abord été créé à titre expérimental dans les treize départements prioritaires de la politique de la ville, afin de permettre aux jeunes de s'adresser à un lieu unique.

Il est en cours de généralisation aux 400 bassins d'emploi, sous la forme de "carrefours jeunes", constitués par la mission locale pour l'emploi ou par la permanence d'accueil, d'information et d'orientation. Ces carrefours passeront des accords avec les agences locales pour l'emploi.

A ce même souci d'orientation correspond une généralisation du bilan de compétences -déjà prévu dans le cadre du crédit-formation individualisé-, soit 50 % de bilans supplémentaires afin de toucher 400 000 demandeurs d'emploi jeunes et adultes.

Le crédit-formation individualisé qui a accueilli 220 000 jeunes depuis 1989 (10 000 par mois en moyenne) sera réorienté vers

les besoins de l'économie avec l'aide des partenaires sociaux et des entreprises.

Enfin, les formations qualifiantes à vocation industrielle seront encouragées : afin de tenir compte des coûts de formation, 8 % des stages financés par l'Etat bénéficieront d'une heure-stagiaire portée à 75 F au lieu de 24 F.

Actuellement, les heures-stagiaires, tous secteurs confondus, sont de 22 F pour l'apprentissage, 20 à 24 F pour les stages financés par l'Etat, 50 F (portés par le projet de loi à 60 F) pour les contrats de qualification, 50 F pour le contrat de retour à l'emploi, 58 F pour les formations de l'AFPA et de 70 à 150 F pour les formations financées par les entreprises. On voit immédiatement les distorsions de concurrence, notamment pour l'apprentissage. Votre commission souhaite que l'harmonisation envisagée corrige rapidement cette situation.

### C. UNE REMISE EN ORDRE NÉCESSAIRE ET POURTANT INSATISFAISANTE

La remise en ordre du dispositif de formation professionnelle s'imposait pour deux raisons essentielles :

- disposer d'un outil cohérent et efficace pour favoriser l'insertion, après qualification, des jeunes et des chômeurs de longue durée en situation grave d'échec et de vulnérabilité. Tel est l'objet de l'accord interprofessionnel et du projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi. Mais il est important de compléter ce dispositif en organisant l'harmonisation et la complémentarité de l'apprentissage et des autres formations en alternance ; les partenaires sociaux s'y consacrent actuellement ; il conviendra ensuite de coordonner les résultats des négociations avec les initiatives prises de son côté par le Gouvernement en application de certaines des conclusions de la Délégation générale pour le développement de l'apprentissage et de la formation en alternance.

- réorienter ces dispositifs sur les besoins de l'économie, notamment dans les secteurs industriels, du bâtiment et des travaux publics. Trop de formations, en effet, concernent le secteur tertiaire, saturé, alors que l'industrie ne trouve pas les personnels qualifiés

dont elle a besoin. Ainsi de nombreuses formations de conducteurs d'engins ne trouvent pas de candidats alors qu'elles sont assurées de déboucher sur un emploi.

### **. L'efficacité de ces dispositifs d'accompagnement**

Mais si ces mesures sont nécessaires, le dispositif qui l'accompagne sera-t-il réellement efficace ? Votre commission ne peut que constater que de nombreuses mesures, présentées cette année comme des nouveautés, ne sont que la reprise sous un autre nom de dispositions anciennes qui ne semblent pas avoir fait la preuve de leur efficacité.

Ainsi en est-il du nouveau rôle confié à l'ANPE qui reprend le guichet unique départemental créé l'année dernière et qui devait être l'interlocuteur unique des PME-PMI pour les aides au conseil et à la gestion des actions de formation correspondantes ; ou de l'aide à l'identification des pénuries de main d'oeuvre sous forme de "diagnostic action" mis en oeuvre dans 50 bassins d'emploi sensibles ; ou encore du groupe opérationnel de zone qui assure le suivi personnalisé des jeunes en crédit formation individualisé. Qu'en est-il en outre de la collaboration des carrefours-jeunes avec les structures du dispositif d'insertion des jeunes de l'Education nationale (DIJEN) ? Quel bilan a-t-on tiré de l'ensemble de ces actions pour aujourd'hui les remplacer ou les compléter par d'autres dispositifs très proches ?

Mais le bilan le plus négatif qui puisse être tiré est celui du système de formation initiale dont les échecs justifient la plus grande part des interventions du ministère. Si l'on y ajoute la part des entreprises, ce sont 15,8 milliards qui sont consacrés à la première insertion.

### **. Pallier les insuffisances du système de formation initiale**

Dans leur rapport, fait au nom de la *commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement du second cycle de l'enseignement public du second degré* (1), nos collègues Maurice Blin et Joël Bourdin

(1) Rapport n° 348 (1990-1991)

mettent en évidence les causes des dysfonctionnements de la filière professionnelle, qui sont la transformation de la filière professionnelle en filière de relégation (notamment par le biais de l'objectif mal venu des 80 % au niveau du bac), le déficit d'image de la filière en raison de la méconnaissance ou de la dévalorisation des métiers préparés, un enseignement partiellement inadapté aux publics touchés, ou encore une relation école-entreprise insuffisante en terme de définition des besoins et d'accueil.

Ce rapport met en évidence le gâchis humain et financier - puisqu'une même prestation est payée deux fois : au titre de l'Education nationale, puis du ministère du travail- que représentent de tels dysfonctionnements du système éducatif, surtout de la formation professionnelle initiale.

En conséquence, les entreprises sont amenées à prendre le relais d'un Etat défaillant, avec des méthodes autres, mieux adaptées à la présente situation sociale et économique.

Aussi, au-delà de la politique du ministère du travail, convient-il de s'interroger sur une remise en cause du système actuel de formation initiale.

Certes, la revalorisation de la filière professionnelle de l'Education nationale reste nécessaire -d'ailleurs avec l'aide des entreprises car la formation ne peut plus se passer d'alternance, même sous une forme atténuée-, mais il apparaît aujourd'hui fondamental de confier aux entreprises davantage de responsabilités en matière de formation initiale : puisque cette intervention des entreprises existe déjà à titre réparateur, pourquoi ne pas l'organiser avant que ne soit concrétisé l'échec du système éducatif? Les partenaires sociaux en sont d'ailleurs conscients puisqu'ils prévoient un renforcement du rôle des branches et des entreprises dans la formation initiale.

Mais il est évident que les entreprises ne vont pas consacrer 74 milliards de francs, comme le font les entreprises allemandes, à la formation initiale. Toutefois, comme d'ailleurs le préconise le Premier ministre, il paraît nécessaire de s'engager dans

cette voie, à laquelle réfléchissent les partenaires sociaux. Car l'Education nationale ne semble pas à même de relever seule le défi d'une formation adaptée aux besoins de notre temps.

Une part des crédits octroyés au ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pourrait accompagner ces nouvelles missions confiées aux entreprises afin de prendre en compte le surcroît de charges que cela leur occasionnerait. On retrouve là le débat sur la structure des prélèvements obligatoires déjà abordé dans le présent rapport.

Le ministère pourrait alors se consacrer à des actions d'insertion plus ciblées (les chômeurs de longue durée) ou à des actions préventives et incitatives (gestion prévisionnelle des emplois).

Il n'est en effet plus possible de continuer à gérer au jour le jour l'échec manifeste de la politique de l'enseignement en France, avec d'ailleurs des dispositifs sans cesse remis en cause, pour des résultats finalement contestables en terme d'insertion puisque la masse des jeunes sans qualification ne cesse de croître.

## II - LES CHIFFRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

En 1989, la dépense consacrée à la formation continue et à l'apprentissage s'est élevée à 95,9 milliards, soit 90,1 milliards (94 %) pour la formation des actifs, 1 milliard (1 %) pour les dépenses d'équipement et 4,8 milliards (5 %) pour l'insertion (TUC, CES et SIVP).

15,8 milliards (18 %) ont été consacrés à la formation professionnelle de première insertion. Sur cette somme, 25 % correspondent aux exonérations de charges sociales, 53 milliards (59 %) à la formation des actifs occupant un emploi, 16,3 milliards (18 %) à la formation des chômeurs et 5 milliards (5 %) aux activités annexes (tableau ci-après).

Tableau

## Le financement final de la formation continue et de l'apprentissage en 1989

(En millions F)

	Formation de première insertion			Formation des chômeurs	Formation des actifs occupés				Total formation continue et appren- tissage	Activités annexes	Total général	
	Stages, contrats et actions d'orientation	Appren- tissage	Total		Salariés d'entreprise et non-salariés	Agents de l'État	Formation post- scolaire	Total			Millions F	%
État (total) .....	5.584	1.839	7.423	11.844	1.402	16.581	2.810	20.793	40.060	2.017	42.077	46,7
Ministère chargé de l'emploi et de la formation pro- fessionnelle .....	3.047	157	3.204	11 512	369	132	0	501	15.217	789	16.008	17,8
Autres ministères .....	2.537	1.682	4.219	332	1.033	16.449	2.810	20.292	24.843	1.228	26.071	28,9
Collectivités locales (total) .....	69	1.456	1.525	1.676	1.233	0	54	1.287	4.488	267	4.755	5,3
Régions .....	3	1 417	1.420	1.659	1.233	0	9	1 242	4.321	267	4.588	5,1
Départements et communes .....	66	39	105	17	0	0	45	45	167	0	167	0,2
Autres administrations publiques .....	24	95	119	258	1.264	0	0	1 264	1.641	120	1.761	2,0
U.N.E.D.I.C. ....	0	0	0	2.451	0	0	0	0	2.451	0	2.451	2,7
Entreprises .....	4.492	2.200	6.692	54	28.303	0	44	28.347	35.093	2.460	37.553	41,7
Ménages .....	0	0	0	0	1.124	0	174	1.298	1.298	216	1.514	1,7
Total .....	10.169	5.590	15.759	16.283	33.326	16.581	3.082	52.989	85.031	5.080	90.111	100,0
%	11,3	6,2	17,5	18,1	37,0	18,4	3,4	58,8	94,4	5,8	100,0	

Source : Délégation à la formation professionnelle. Compte économique de la formation continue, résultats provisoires 1989

La part de l'Etat est de 51,8 % (46,7 % après transferts aux régions de 2,4 milliards, à l'UNEDIC 1,66 milliard et aux entreprises 0,578 milliard), celle des collectivités locales 2,6 % dont 2,4 % pour les seules régions, 2 % pour les autres administrations publiques, 0,9 % pour l'UNEDIC, 41 % pour les entreprises et 1,7 % pour les ménages.

. Du point de vue de *l'offre de formation*, 45,7 milliards ont été principalement répartis entre l'Education nationale (16 %), les CFA (7,9 %), l'AFPA (8,6 %), les établissements gérés par les organismes consulaires (3,8 %), les centres de formation interne des administrations publiques (16,4 %), les centres de formation des entreprises (12,3 %) et les producteurs privés (34,3 %).

Pour les formations de première insertion, les CFA arrivent en tête (38,7 %) puis les producteurs privés (33,4 %) et les établissements de l'Education nationale (15,1 %). Pour les chômeurs, l'AFPA (45,9 %), puis le secteur associatif (28,4 %) et l'Education nationale (12,3 %). Pour les actifs occupés, la formation est d'abord assurée par les organismes internes des administrations et des entreprises (43,8 %) puis par les producteurs privés (34,9 %), enfin, par l'Education nationale (17,3 %).

16 342 organismes étaient recensés en 1989. 4 750 ont exécuté des actions financées sur fonds publics. Pour la plupart, ces organismes n'ont pas la formation comme activité principale.

### **. L'impact de la formation et de l'insertion**

En ce qui concerne les jeunes, il semblerait que la majorité (70 %) de ceux qui sortent de l'enseignement secondaire (300 000 en 1986) passe dans les trois années qui suivent par un dispositif d'insertion : les garçons y ont d'autant plus recours qu'ils sont sortis sans qualification. Les taux d'insertion à l'issue de ces dispositifs varient de 42 % pour un TUC à 62 % pour un contrat de qualification.

Pour les chômeurs de longue durée, 91 % occupent l'emploi réservé à la fin d'un stage de mise à niveau en 1989, environ un tiers occupe un emploi six mois après un stage modulaire, un stage FNE-CLD ou un stage de retour à l'emploi. Pour les contrats aidés, les taux sont supérieurs : 65 % six mois après un contrat de réinsertion en alternance et 49 % six mois après un contrat de retour à l'emploi. Il faut cependant noter la précarité de la moitié environ des réinsertions.

Les bilans de la formation des salariés confirment les évolutions constatées depuis plusieurs années : intégration plus étroite de la formation continue dans la stratégie globale des entreprises, disparité importante entre les grandes entreprises (taux de 3,2 %) et les petites, disparités sectorielles, l'industrie ayant davantage recours à la formation que le tertiaire, enfin disparité selon le sexe (en voie d'atténuation) et selon les catégories socio-professionnelles : mais alors qu'avant 1985 les ingénieurs et cadres étaient les principaux bénéficiaires, depuis ce sont surtout les agents de maîtrise et les techniciens, puis, récemment, les ouvriers qualifiés, sans doute en raison des importantes actions de reconversion.

\*

En 1990, 4,9 millions d'actifs ont participé à des actions de formation professionnelle, soit un actif sur quatre, hors fonction publique. Ces formations représentent 748 millions d'heures, soit une moyenne de 150 heures par personne en formation.

Les 1 811 000 agents de l'Etat et 87 000 élèves fonctionnaires ont suivi une formation, soit 72 % des personnels.

242 000 jeunes étaient en apprentissage. La dépense correspondante s'est élevée à 3,9 milliards dont 1,7 milliard au titre des exonérations sociales.

Les TUC, CES et SIVP ont bénéficié à 358 000 personnes pour une dépense de l'Etat de 4,8 milliards.

## A. LES ACTIONS DE L'ETAT

### 1. Le bilan 1990

En 1990, 1 521 000 personnes (hors agents de l'Etat) ont suivi des actions financées par l'Etat, ce qui représente 386 millions d'heures. 1 151 000 ont achevé une formation. Les dépenses correspondantes s'élèvent à 25,1 milliards : 11,9 milliards pour les actions, 12,8 milliards répartis entre la rémunération des stagiaires (9,3 milliards), les exonérations de charges sociales (3,2 milliards), le crédit d'impôt-formation (0,3 milliard) et l'équipement des centres (0,4 milliard).

En outre, 2,7 milliards ont été alloués aux conseils régionaux au titre de la dotation de décentralisation et 1,93 milliard ont été consacrés à l'apprentissage.

1 989 454 agents de l'Etat ont suivi une formation pour une dépense de 16,8 milliards.

#### *La prééminence des actions en direction des adultes*

En 1990, la formation et l'insertion des jeunes de 16 à 25 ans représentent une dépense de 12,6 milliards dont 4,8 pour l'insertion des jeunes par l'activité (SIVP, TUC, CES) et 7,8 milliards pour les actions de formation professionnelle. La mise en place du crédit-formation individualisé a entraîné une hausse de 25 % de la dépense totale de l'Etat : 157 000 jeunes ont suivi une action de formation alternée dans le cadre du CFI, ce qui représente 3,7 milliards. Les stages qualifiants de niveau IV (durée moyenne de 1045 heures) et les ateliers pédagogiques personnalisés sont les autres actions principales ; la dépense correspondante s'élève à 754 millions, les exonérations de charges (2,65 milliards) et l'insertion par l'activité (2,67 milliards) complètent ce dispositif.

Pour la formation des adultes, l'Etat a dépensé 17 milliards, en augmentation de 5,9 %. 1,2 million d'adultes ont

bénéficié de ces actions, en augmentation de 16 % par rapport à 1989. Ces augmentations vont principalement aux actifs occupés, mais la part des demandeurs d'emploi reste de loin la plus importante (86 %). 50 % des personnes formées suivent des formations d'au moins 300 heures. 62 % des actions sont de niveau V et VI (588 140 sur un total de 942 530).

14,5 milliards (+ 7 %) financent les actions de l'Etat en faveur des chômeurs. 4,18 milliards transitent par l'AFPA pour 141 000 stagiaires nouveaux et 57 millions d'heures de stage ; 6,49 par le fonds national de l'emploi : à ce titre, 21 874 conventions AIF (actions d'insertion et de formation) ont été signées et 219 450 chômeurs de longue durée sont entrés en formation ; 12 600 femmes ont bénéficié des stages en faveur des femmes isolées, 27 080 personnes de stages de mise à niveau de l'ANPE, 39 340 personnes ont suivi un stage de reclassement professionnel (ANPE), 105 677 ont reçu une rémunération au titre de l'allocation formation reclassement (AFR, versée par l'Etat et l'UNEDIC), enfin, 1 770 personnes ont bénéficié d'un congé ou d'une convention de conversion.

2,4 milliards (+ 17,7 % en raison surtout de la mise en place du crédit-formation dans le cadre du congé individuel de formation) ont été dépensés en faveur des actifs occupés. Les actions ont principalement été menées dans le cadre du programme national du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (1,08 milliard, dont 410 millions au titre de la politique contractuelle avec les entreprises et le conseil en formation) et du fonds national de l'emploi pour les conventions de formation signées au titre de la prévention. En outre, la participation de l'Etat au financement du congé individuel de formation a été de 349,4 millions. Cependant, à l'inverse des précédentes actions, le crédit d'impôt formation institué par la loi de finances pour 1988 puis prolongé jusqu'en 1993 l'année dernière, a nettement moins été utilisé ; 13 044 entreprises l'auront utilisé contre 21 612 en 1989 ; son coût pour l'Etat en 1990 a été de 288 millions au lieu de 464 en 1989 ; son assiette ayant été étendue à l'ensemble des actions du titre IX du code du travail par la loi de finances pour 1991, il est possible que les entreprises y recourent davantage.

## **2. Les objectifs du projet de loi de finances pour 1992**

Les crédits consacrés à la formation professionnelle (37,04 milliards avec les reports) obéissent à deux priorités :

- favoriser l'apprentissage et les contrats aidés en faveur des jeunes ;
- réserver les autres aides d'abord aux publics les plus vulnérables, notamment les chômeurs de longue durée.

Comme l'enveloppe des crédits reste équivalente à celle de l'année dernière, de nombreuses actions voient leurs crédits diminuer au profit des actions entrant dans les objectifs définis ci-dessus (cf. tableau ci-après).

## TABLEAU DE L'ENVELOPPE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

(En millions F)

Nature des actions	1991 (1)	1992 (1)
<b>I. FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE</b>		
<b>A. Actions en faveur des jeunes et accompagnement des parcours de formation</b>		
<i>Travail, emploi et formation professionnelle :</i>		
Dispositif d'accueil et d'orientation .....	330,00	330,00
Crédit formation individualisé .....	5.071,96	4.846,06
Autres actions .....	628,10	520,40
Exonération des charges sociales .....	1.744,00	2.598,00
Sous-total A .....	7.774,06	8.294,46
<b>B. Autres actions</b>		
<i>Agriculture :</i>		
Actions de formation et actions éducatives en milieu rural .....	89,99	100,57
<i>Artisanat :</i>		
Actions spécifiques .....	14,79	14,79
<i>Éducation nationale :</i>		
Centre national d'enseignement à distance (C.N.E.D.) .....	44,92	43,29
Centre national de documentation pédagogique (C.N.D.P.) .....	100,72	99,26
Agence pour le développement de l'éducation permanente (A.D.E.P.) .....	6,71	-
Formation continue des personnels de l'État .....	714,90	582,12
<i>Justice :</i>		
Formation professionnelle des avocats .....	12,60	10,70
<i>Tourisme :</i>		
Actions spécifiques de formation .....	4,50	8,63
<i>Travail, emploi et formation professionnelle :</i>		
Programme national de formation professionnelle .....	3.067,86	2.385,60
Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) et autres organismes de formation .....	5.441,99	5.287,82
Stages en faveur des chômeurs de longue durée (F.N.E.) .....	6.732,94	5.331,33
Versement à l'U.N.E.D.I.C. ....	950,00	1.385,00
Participation de l'État au C.I.F. et C.F.I. salariés .....	710,00	830,00
Administration de la formation professionnelle .....	195,10	181,47
Fonctionnement des services payeurs .....	130,00	130,00
Sous-total B .....	18.217,02	16.350,56
TOTAL I (formation professionnelle continue) .....	25.991,08	24.645,04
<b>II. APPRENTISSAGE</b>		
<b>A. Rénovation et renforcement de l'apprentissage</b>		
Travail, emploi et formation professionnelle .....	483,25	478,25
Commerce et artisanat .....	33,17	32,22
<b>B. Exonération des charges sociales</b>		
Travail, emploi et formation professionnelle .....	2.271,27	2.276,27
TOTAL II (apprentissage) .....	2.787,69	2.786,74

(1) Financement sur report de crédits inclus pour un montant total de 6.600 millions F en 1991 et 2.460 millions F en 1992.

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

(En millions F)

Nature des actions	1991 (1)	1992 (1)
<b>II. DOTATION DE DÉCENTRALISATION RELATIVE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET À L'APPRENTISSAGE</b>		
A. Application de la loi de décentralisation .....	2.603,10	2.716,68
B. Application de la loi portant rénovation de l'apprentissage .....	86,61	90,35
<b>TOTAL III (dotation de décentralisation) .....</b>	<b>2.689,71</b>	<b>2.807,03</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL (I + II + III) .....</b>	<b>31.468,48</b>	<b>30.238,81</b>
<b>ACTIONS ASSOCIÉES À LA FORMATION PROFESSIONNELLE Insertion par l'activité</b>		
<i>Travail, emploi et formation professionnelle :</i>		
Stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.) .....	428,70	-
Contrats emploi solidarité .....	3.223,32	4.156,86
Contrats de retour à l'emploi .....	1.397,25	932,10
Exonération des charges sociales .....	1.540,73	2.604,73
<b>TOTAL INSERTION .....</b>	<b>6.590,00</b>	<b>7.693,69</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL (I + II + III) + insertion .....</b>	<b>38.058,48</b>	<b>37.932,50</b>

(1) Les dotations indiquées correspondent à la somme des crédits utilisables (dotations P.L.F. 92 + reports 91 affectés et dotations L.F.I. 91 + reports 90 affectés)

### *Favoriser l'insertion des jeunes*

Les chiffres du chômage des jeunes (26,3 % des demandeurs d'emploi, le double du taux national, avec plus de 743 800 inscrits) et celui de la cohorte des non qualifiés (500 000 jeunes auxquels viennent se joindre chaque année environ 130 000 nouveaux venus) justifient la priorité qui leur est accordée.

8 294,46 millions sont donc consacrés *aux actions de formation en faveur des jeunes* par le ministère : 330 millions pour le dispositif d'accueil et d'orientation, 4 846 millions pour le crédit-formation individualisé (117 500 bénéficiaires, dont 8 % bénéficieront de formations industrielles au taux majoré de 75 F l'heure-stagiaire), 520 millions pour les actions d'accompagnement (bilans, correspondant, coordonnateur, etc.) et 2 598 millions de compensation d'exonérations de charges.

Pour *l'apprentissage*, 2 786,74 millions sont prévus dont plus particulièrement 2 276,27 millions pour les exonérations de charges sociales, et 228,25 millions au titre de la participation de l'Etat à la rénovation de l'apprentissage.

En outre, l'Etat verse 2 807,03 millions (+ 4,4 %) au titre de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage.

Au titre de *l'insertion par l'activité*, action qui comporte un volet formation professionnelle de plus en plus important, le ministère consacre 4 156,86 millions aux contrats emploi-solidarité (158 200) et aux contrats locaux d'orientation (60 000). Ces dispositifs seront recentrés sur les publics les plus vulnérables et notamment les bénéficiaires du RMI.

Au total, si l'on exclut l'apprentissage qui est une formation initiale, les actions de première insertion, réservées aux jeunes, s'élèvent à 12,4 milliards, auxquels il faudrait ajouter le coût de l'exonération pour l'embauche d'un jeune non qualifié, environ

2,6 milliards (qui ne relèvent pas de la formation professionnelle). C'est donc quelque 15 milliards qui sont dépensés pour pallier les défaillances du système éducatif et qui correspondent à un "service" payé deux fois. Ces jeunes n'étant pas réinsérés à 100 %, c'est plus de 15 milliards qu'il faudrait d'ailleurs imputer aux échecs de l'Education nationale.

### *Les actions en faveur des adultes*

#### Les chômeurs de longue durée

Le programme CLD-FNE concernera en 1992, 365 000 personnes, en légère baisse par rapport à 1991. Ce programme comprend : 160 000 actions d'insertion et de formation, 45 000 stages d'accès à l'emploi, 33 000 stages de reclassement professionnel et 7 000 stages femmes isolées. S'y ajoutent les contrats de retour à l'emploi pour un coût de 932,10 millions auxquels s'ajoutent 2 604,73 millions d'exonération de charges sociales.

#### Autres actions

Le programme national de formation professionnelle s'élèvera à 2 365 millions au titre notamment des contrats de plan (branches professionnelles et grandes entreprises) et de la formation d'ingénieurs. La participation de l'Etat au titre du crédit formation individualisé et du congé individuel de formation sera de 830 millions, en augmentation de 120 millions pour financer des actions dispensées jusqu'à présent gratuitement par l'AFPA.

Les modalités de la lutte contre l'illettrisme n'ont pas changé depuis la mise en oeuvre du programme national en 1988 ; il apparaît cependant difficile d'en cerner les moyens budgétaires dans la mesure où de nombreux ministères interviennent et où les actions se confondent souvent avec les dispositifs de mise à niveau situés en amont des parcours d'insertion, tels que les CFI. En outre, les actions sont largement déconcentrées.

*Les moyens de la formation professionnelle*

L'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.)

Ses moyens de fonctionnement sont majorés de 146 millions de francs et s'établiront à 3 792,93 millions (+ 4 %). La majoration porte sur l'ajustement des crédits de personnel et des moyens de fonctionnement, la création de 35 emplois et la modernisation du système informatique.

En 1990, 141 000 nouveaux stagiaires ont été accueillis et 122 000 ont été formés, ce qui représente quelque 57 millions d'heures de formation. La progression est de l'ordre de 1 %. Les formations professionnelles sont en faible accroissement alors que les actions en faveur des chômeurs de longue durée diminuent.

Au premier semestre 1991, au titre du budget principal, les actions réalisées en faveur des demandeurs d'emploi financées par l'Etat progressent de 6,2 %. Les actions conventionnées (actions d'insertion et de formation du FNE, crédit formation jeune) sont également en forte progression. Au titre du budget annexe, les actions en faveur des salariés progressent de façon satisfaisante. Toutefois, le rythme d'activité devrait se ralentir au deuxième semestre.

Le contrat d'objectif signé le 13 mars 1991 entre l'Etat et l'AFPA a précisé que la mission centrale de l'AFPA concernait la formation professionnelle au premier niveau de qualification reconnu par les branches professionnelles, en priorité de niveau V et, en tant que de besoin, l'élaboration de filières de formation.

Il vise également à donner davantage de souplesse à l'organisme et à l'inciter à moderniser ses méthodes en contrepartie d'une gestion plus dynamique des ressources humaines.

Un audit comptable et financier a été demandé, mais ses résultats ne sont pas encore connus. Aussi, l'avenant technique et financier prévu au contrat d'objectif n'a pas été signé. Cette situation explique la faible progression des crédits de l'association.

Votre commission approuve cette remise en ordre, qu'elle souhaite particulièrement rigoureuse afin de redonner quelque efficacité à cet organisme qu'elle a souvent dénoncé pour sa marginalité et son peu de productivité.

. Les délégations régionales à la formation professionnelle (D.R.F.P.)

Si le nombre des emplois diminue en raison de la prise en charge par les régions des agents de l'Etat mis à disposition, en revanche les moyens des services s'accroissent de 3,97 millions.

\*

\* \*

Au total, le budget de la formation professionnelle pour 1992, apparaît comme un budget d'attente : faute d'augmentation des crédits, on les réoriente sur les problèmes les plus sensibles ; on privilégie certaines formations, les formations industrielles et certains publics, les plus vulnérables ; mais ces actions modulées, ces exonérations plafonnées seront-elles suffisantes ? Ne s'agit-il pas d'un habillage, certes logique et cohérent, de la pénurie ?

Mais là comme pour la politique de l'emploi, il n'est pas sûr qu'il faille augmenter les crédits de la formation professionnelle : sans doute est-il temps de réfléchir à un autre usage des fonds publics ; cela supposerait une remise en question du système de formation initiale qui, par ses carences, rend nécessaire l'intervention du ministère du travail pour des actions de première insertion. Si celles-ci n'étaient plus à sa charge, il deviendrait possible de

concentrer les actions sur la réinsertion des chômeurs et sur la gestion prévisionnelle des emplois et des formations.

## B - L'INTERVENTION DES REGIONS

Les prévisions financières pour 1991 laissent apparaître une progression des budgets régionaux consacrés à la formation professionnelle de 15,4 %. Les crédits transférés par l'Etat représentent 38 % des dépenses votées pour ces mêmes régions. Quant aux crédits de l'apprentissage, ils s'accroissent de près de 21 % et ceux de la formation professionnelle continue de 11,7 %.

### *La formation professionnelle continue*

En 1990, 426 450 personnes ont suivi une formation financée par la région et 297 040 l'ont achevée. La durée moyenne est de 417 heures par stagiaire formé. Par rapport à 1989, on note une très légère progression. En ce qui concerne les niveaux de formation, on constate une augmentation du supérieur.

### *L'apprentissage*

Depuis 1983, l'apprentissage relève des régions, l'Etat conservant le financement des centres de formation d'apprentis à recrutement national. Toutefois, depuis le vote de la loi du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage, l'Etat, en plus de la dotation de décentralisation, apporte (1991) :

- 180 millions au titre du relèvement des barèmes ;
- 225,25 millions au titre du programme de rénovation (FFPPS) ;
- 150 millions pour la modernisation des équipements (FFPPS).

En outre l'Etat prend en charge le coût de l'exonération de charges sociales dues par l'employeur. En 1991, ce coût était de 2 271 millions.

La taxe d'apprentissage en 1988 a représenté 5,5 milliards mais seulement 2 milliards (correspondant au quota obligatoire de 20 %) ont servi à l'apprentissage. Le reste a été affecté à d'autres organismes, relevant notamment de l'Education nationale ou des chambres consulaires.

Si l'apprentissage devait se développer, cette répartition poserait très certainement des problèmes : il est peu probable en effet que l'on puisse récupérer facilement les sommes hors quota pour les réaffecter aux entreprises. Dans ces conditions, comment financer les 400 000 apprentis supplémentaires prévus par le programme gouvernemental de développement de l'apprentissage ?

On compte actuellement 518 CFA tous secteurs confondus (sauf agriculture) et 115 CFA dans le secteur agricole.

En 1990, 129 310 contrats d'apprentissage ont été enregistrés contre 137 478 en 1989. La baisse des effectifs déjà observée se poursuit donc : 231 572 en 1989-1990 contre 234 048 en 1988-1989.

Pourtant l'insertion des apprentis reste bonne puisque 43 % ont un emploi, 17 % sont au chômage et 13 % en mesures jeunes. 25 % sont au service national.

#### *Les actions conjointes Etats-région*

Il s'agit des contrats de plan Etat-région 1989-1993, dont le rôle d'impulsion en matière de formation s'est révélé positif. 3,3 milliards sont ainsi prévus sur cinq ans, 2,1 pour la formation continue et 1,1 pour l'apprentissage.

Au titre de l'apprentissage outre le crédit de 1,1 milliard sur cinq ans (233 millions par an) mentionné ci-dessus, il faut

également tenir compte pour 1992 des mesures annoncées le 25 septembre dernier par le Gouvernement à la suite du rapport d'étape déposé par la Délégation générale pour le développement de l'apprentissage et de la formation en alternance, présidé par M. Xavier Greffe : plan de cinq ans visant à développer l'apprentissage et les formations en alternance, avec pour objectif une formation minimum équivalente au CAP pour tous, accroissement des effectifs de 400 000 jeunes et concertation avec les professionnels. 200 millions sont prévus pour accompagner ces mesures. Une table ronde réunira l'Etat, les régions, les partenaires sociaux et les organisations professionnelles au début de l'année prochaine, une fois que les négociations avec les partenaires sociaux auront abouti.

Ce plan ,qui s'intègre au "plan Matignon" en faveur des PME-PMI, a été diversement accueilli ; certaines organisations d'enseignants s'y sont déclarées défavorables. Le débat, entretenu par les négociations entre les partenaires sociaux qui ont débuté le 31 octobre, est donc lancé.

## C - LA PARTICIPATION DES ENTREPRISES

En 1990, 83 630 entreprises ont versé 34 308 millions de francs (3,2 % de la masse salariale) au titre de leur contribution au financement de la formation professionnelle. Sur un total de 8 307 000 salariés, 3 278 110 ont bénéficié d'actions de formation, soit 39,4 %, ce qui représente 269,5 millions d'heures de stages.

Ces chiffres seront appelés à évoluer à partir du 1er janvier 1992 avec l'augmentation progressive des taux pour les entreprises de dix salariés et plus (1,4 % au 1er janvier 1992 qui devrait rapporter 993 millions supplémentaires et 1,5 % au 1er janvier 1993 ce qui devrait correspondre à un surplus de 443 millions) et l'obligation nouvelle de contribution des entreprises de moins de dix salariés (0,15 % de la masse salariale dont on attend 274 millions).

3 030 720 salariés ont suivi des stages dans le cadre d'un plan de formation et 40 780 au titre du congé individuel de formation ; le coût global de ces actions s'élève en 1990 à 32 782 millions. Les contrats de formation en alternance ont concerné 206 610 personnes

par un coût de 5 470 millions. Au total, 38 252 millions ont été dépensés par les entreprises et les organismes collecteurs pour 3 276 020 personnes.

La structure des dépenses reste stable par rapport aux années passées : 15 % pour les stages organisés dans l'entreprise, 20 % pour des stages organisés en application de conventions, 36 % pour les rémunérations et 9 % pour les formations en alternance de jeunes demandeurs d'emploi.

Les femmes représentent 33,6 % des effectifs formés. Les employés représentent 26 % des stagiaires, les agents de maîtrise et les techniciens 26 % également, les ouvriers qualifiés 22 %, les ingénieurs et cadres 19 % et les manoeuvres ou les ouvriers non qualifiés 7 %. Ces derniers bénéficient des formations les plus longues (145 heures mais en y incluant les formations en alternance). La durée moyenne de formation est de 81 heures.

Comme les années précédentes, on constate que l'effort de formation croît avec la taille de l'entreprise (1,32 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés et 5 % pour les entreprises de plus de 2 000 salariés). De même, les "chances d'accès" à la formation varient en fonction de la catégorie socio-professionnelle et proportionnellement à la taille de l'entreprise : 2,1 % pour un manoeuvre d'une entreprise de 10 à 19 salariés, 22,6 % dans une entreprise de plus de 2 000, 13,6 % pour un ingénieur d'une petite entreprise et 71,5 % pour l'ingénieur de la grande entreprise.

Par rapport aux branches d'activités, on constate que le taux de participation du secteur "électricité, gaz, eau" est de 8,16 %, celui du charbon de 5,84 %, des transports de 4,96 %, des organismes financiers de 4,76 %, tandis qu'à l'autre extrémité le bois et l'ameublement ont un taux de 1,52 %, le cuir et chaussure de 1,49 % et le bâtiment, génie civil et agricole de 1,38 %.

En ce qui concerne les organismes collecteurs, les 96 fonds d'assurance formation ont reçu 4 012,6 millions, les 67 organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation 3 739,2

millions, et les 199 organismes de mutualisation agréés au titre des formations professionnelles en alternance 7 650,5 millions.

En conclusion, il faut noter une baisse importante du nombre des investigations menées par les services de l'inspection de la formation professionnelle ; cette baisse concerne surtout les contrôles des entreprises au titre du crédit d'impôt formation.

Ces contrôles devraient reprendre avec la mise en place du dispositif juridique de la loi du 4 juillet 1990, dont la plupart des décrets d'application sont parus au mois d'octobre.

Votre commission souligne une nouvelle fois la nécessité de ces contrôles, gage de qualité des formations et de non-gaspillage des crédits, surtout au moment où la participation des entreprises va augmenter.

## **CHAPITRE III**

### **LES RELATIONS DU TRAVAIL**

Dans le projet de budget pour 1992, les crédits en faveur des actions concernant les relations du travail (chap. 44-74) s'élèvent à 138,03 millions de francs, en hausse de 5 millions.

La politique du ministre suit trois orientations principales :

- assurer le respect des règles de base du droit du travail et des conventions collectives, plus particulièrement dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité, et dans celui des rythmes de travail ;

- favoriser la négociation collective ;

- relancer l'aménagement du système d'organisation du travail par la responsabilisation et l'autonomie des salariés, dans le but d'améliorer la compétitivité des entreprises. Des avantages de rémunération seraient liés au développement de l'entreprise. Un mécanisme d'incitation devrait être présenté par le ministre du travail lors d'un prochain Conseil des ministres.

L'examen des crédits figurant dans le "bleu" budgétaire au titre des relations du travail (chap. 44-73) montre une progression de 3,67 % des crédits consacrés à la formation syndicale, qui s'établissent à 64,14 millions, et de 7,36 % des crédits consacrés à la formation des conseillers prud'hommes (renouvelés en décembre 1992), qui s'établissent à 31,80 millions.

En revanche, les crédits consacrés à la médecine du travail (1,56 millions) et à la prévention des risques professionnels (26,2 millions) stagne. Cette baisse en francs constants est d'autant plus critiquable que les accidents du travail continuent de connaître une progression et que le projet de loi sur la prévention des risques professionnels, en cours d'examen par le Parlement, étend les missions des CHSCT et renforce le rôle de l'administration du travail. On constate cependant une progression de 5 817 millions des crédits consacrés à l'application des directives européennes en matière de sécurité du travail, ainsi portés à 6 057,84 millions. Il s'agit

principalement de conduire les actions de normalisation, de contrôler les équipements de travail et de mener des actions contre les risques chimiques. Toutefois cette action nouvelle ne saurait se substituer à la prévention "sur le terrain".

On constate également une baisse de 16 % des crédits "Conseiller du salarié" (26,2 millions) en raison des difficultés de fonctionnement de cette nouvelle institution qui, quoique sollicitée, n'est pas en mesure de répondre à la demande.

Par ailleurs, la subvention à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) est majorée de 7,97 millions (+ 7,8 %) pour développer ses actions outre-mer et dans le bassin parisien. Son budget s'établit à 68,75 millions.

Enfin, le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT), instrument de la politique de modernisation négociée, voit ses moyens s'établir à 35 millions pour les autorisations de programme et à 18,1 millions pour les crédits de paiement.

Quant au service central de protection contre les rayonnements ionisants, ses crédits sont reconduits à 1,22 million de francs.

\*

Traditionnellement, l'examen des crédits des relations du travail permet de dresser un bilan de ce domaine.

#### • L'amélioration des conditions de travail

Votre rapporteur ne s'étendra pas sur le *projet de loi modifiant le code du travail et le code de la santé publique en vue de favoriser la prévention des risques professionnels et portant*

*transcription de directives européennes relatives à la santé et à la sécurité du travail*, dont l'objet est de transposer dans notre législation des directives européennes, d'assurer la mise en oeuvre des recommandations du rapport Querrien sur la sécurité dans le domaine du bâtiment et des travaux publics, enfin de renforcer le rôle et les moyens des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Ce texte doit, en effet, revenir prochainement devant notre Haute assemblée.

Il soulignera, en revanche, l'augmentation du nombre de dossiers bénéficiant d'aides du FACT, pour un montant total de 36,26 millions en 1990. Les actions ont principalement porté sur la situation du travail et sur l'étude des implications sociales de la modernisation.

#### • La négociation collective

On observe en 1990 une progression significative des accords, tant dans les branches que dans les entreprises : 877 avenants contre 840 en 1989 dans les branches, 6 500 accords (+ 12 %) dans les entreprises. En revanche, le contenu des accords ne marque pas de différence notable par rapport à l'année dernière : le niveau des salaires reste la première préoccupation (83 % des avenants de branche) avec une tendance cependant à redéfinir les hiérarchies salariales ; de même, la négociation sur la durée et l'aménagement du temps de travail continue à marquer le pas. Une trentaine d'accords de branches ont été signés. Les accords prévoyant la modulation sont les plus nombreux, puis viennent ceux concernant le repos compensateur, les contrats à durée indéterminée intermittents, les cycles, les équipes de suppléance... Huit accords prévoient le travail de nuit des femmes.

#### • L'hygiène et la sécurité du travail

En 1989, les accidents du travail avec arrêt ont progressé de 6,85 % (737 477 en 1989 contre 690 182 en 1988), soit un rythme plus élevé que l'emploi (les effectifs salariés ont augmenté de 1,91 %), l'évolution des accidents du travail ayant entraîné un décès (1 177 en

1989 contre 1 112 en 1988, soit 5,85 %) étant elle aussi plus élevée que celle de l'emploi.

Pour les maladies professionnelles, 4 032 cas ont été recensés en 1989, contre 3 972 en 1988. Le nombre des décès intervenus avant liquidation d'une rente se situe à 65 contre 64 en 1988. Cependant, le nombre des incapacités permanentes est en baisse, passant de 2 602 en 1988 à 2 298 en 1989.

Ces chiffres faisant suite à ceux de 1988 confirment le renversement de la tendance à la baisse régulière des accidents du travail enregistrée depuis plusieurs années et témoignent d'une dégradation certaine dans la prévention des risques professionnels, même si le secteur du bâtiment et des travaux publics, après la brutale aggravation de 1988, notamment en termes d'accidents mortels, connaît une évolution modérée plus contrastée : si le nombre des décès diminue de 10 %, le nombre des accidents avec arrêt (+ 4,4 %) croît plus vite que les effectifs de la branche (+ 2,2 %).

Les causes majeures de ces accidents restent le travail intérimaire et l'âge des salariés. Certains modes de gestion et une dégradation de l'attention portée aux conditions de sécurité sont également responsables de cette aggravation des accidents, dans pratiquement tous les secteurs d'activité.

Votre rapporteur a déjà évoqué le projet de loi sur les risques professionnels qui renforcent la prévention dans ce domaine. Votre commission, comme elle l'avait fait l'année dernière, insiste pour que ces mesures deviennent rapidement effectives après leur adoption et pour que les autres directives européennes en ce domaine (notamment celle du 25 juin 1991) s'intègrent au dispositif de prévention.

Il serait, en outre, souhaitable que les conditions et les niveaux d'indemnisation des victimes soient revues, ainsi que le préconise le rapport Dorion et ainsi que l'a proposé le Sénat en adoptant une proposition de loi relative aux victimes d'accidents de trajet. Le niveau de l'indemnisation des victimes a un effet de prévention non négligeable : il conviendrait cependant de réduire la

mutualisation du risque qui pénalise les entreprises accordant une attention particulière à la prévention.

### • Les réformes récentes

- *la loi n° 90-1002 du 7 novembre 1990 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats et à l'actionnariat des salariés* : trop récente, on n'en connaît pas les effets. Le rapport sur l'intéressement prévu par cette loi, qui doit être joint au bilan annuel de la négociation collective, fait apparaître pour l'année 1990 une tendance à l'accroissement de l'intéressement : 3 900 accords touchant environ 700 000 salariés sont venus s'ajouter aux accords existants : au total, 10 717 accords concerneraient 2 000 000 de salariés. 80 % des nouveaux accords ont été conclus dans les entreprises de moins de 100 salariés.

- *la loi n° 91-72 du 18 janvier 1991 relative au conseiller du salarié* : le nombre global des conseillers s'établit à 2 551 pour un total de 101 listes constituées. En octobre 1990, 3 400 interventions avaient eu lieu : la loi du 18 janvier 1991 ne fera que renforcer cette tendance. Toutefois, si cette institution semble répondre à un réel besoin, il apparaît que les conseillers éprouvent des difficultés à satisfaire toutes les demandes qui leur sont adressées.

- *la loi n° 90-613 du 12 juillet 1990 favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation des contrats précaires* : votre rapporteur n'a pu disposer d'informations concernant l'application de cette loi : toutefois, un rapport devrait être remis au Parlement sur ce sujet avant la fin de l'année.

### • Les juridictions du travail

Il existe actuellement 282 conseils de prud'hommes au sein desquels 14 872 conseillers employeurs et salariés exercent leur mission.

Ces juridictions ont inscrit à leur rôle 152 955 affaires nouvelles en 1990 contre 150 863 en 1989. Le nombre d'affaires terminées est de 145 935 contre 146 913 en 1989. La durée moyenne d'écoulement des affaires au plan national est stable de 1989 à 1990 et s'établit à 9,5 mois.

Les prochaines élections générales prud'homales se dérouleront en décembre 1992. Dans cette perspective, il a été décidé de procéder à une révision de la carte prud'homale afin de garantir la qualité des décisions rendues par les juridictions et de tenir compte de l'évolution économique des bassins d'emploi situés dans leur ressort pour adapter la carte prud'homale aux besoins réels des justiciables. Pour les mêmes raisons et pour permettre un meilleur fonctionnement de ces juridictions, il convient d'ajuster les effectifs de conseillers. Deux projets de décret en ce sens seront soumis pour avis le 1er octobre au Conseil Supérieur de la Prud'homie, ces textes devant être pris pour la fin de l'année 1991.

Par ailleurs, il est prévu d'engager, après le scrutin de décembre 1992, une réflexion sur la pertinence du découpage en cinq sections de cette juridiction.

Enfin, quelques modifications du code du travail de faible ampleur seront introduites par voie réglementaire d'ici la fin de l'année 1991 ; elles porteront sur les modalités d'organisation des élections générales de 1992.

### ● Le mouvement syndical

Le taux de syndicalisation de la population active est de 11 % et de 14 ou 15 % au regard de la seule population salariée. Les chiffres de 1990 confirment donc l'affaiblissement de la représentativité du mouvement syndical français.

Cette "crise" du syndicalisme, la plus forte des pays membres de l'OCDE, a été analysée par de nombreux auteurs qui ont mis en avant la désaffection culturelle et sociologique (valeur et

langages étrangers aux jeunes générations) ou la "désagrégation" des organisations de l'intérieur. Cette situation n'est évidemment pas sans conséquences sur les rapports sociaux, les syndicats étant moins à même de se poser en interlocuteurs et de jouer leur rôle de régulateurs sociaux. Les conflits "spontanés" sont certainement l'une des manifestations de cette situation.

### • Les conflits du travail

Au cours des premiers mois de 1991 le nombre des journées de grève a été moins important que sur la même période de 1990, année qui a connu le moins de jours de grève depuis 1946. Outre les réticences à faire grève dans un contexte économique déprimé, le faible nombre de journées s'explique également par le recours à d'autres formes de conflit telles que les débrayages.

En moyenne mensuelle 120 établissements ont été touchés par un conflit au cours des six premiers mois de 1991 (contre 161 au premier semestre 1990), ce qui représente 182 200 journées individuelles non travaillées (contre 315 400). Pour les conflits généralisés on compte 60 600 journées (contre 151 300). Par rapport aux pays de niveau économique comparable, la France occupe une position médiane, du même ordre qu'au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis.

Sur 1990, on constate un rééquilibrage intersectoriel des conflits : les grèves en entreprises totalisent 55 % de l'ensemble des journées individuelles non travaillées, celles de la fonction publique 45 %. Les conflits touchent prioritairement le secteur de l'industrie (47,53 %), en baisse cependant (77,7 % en 1989), tandis que les services et les transports passent respectivement à 22,54 % (contre 7 %) et à 20,41 % (au lieu de 7,7 %).

Les motifs salariaux, quoique en baisse, restent prépondérants (56 % en 1990 et 40 % en 1991), ceux liés à la défense de l'emploi représentent 20 % en 1990 contre 18 % en 1989, les conflits liés aux conditions de travail représentent 8 % et le niveau des conflits de droit reste stable (16 %).

## ● Les engagements internationaux de la France

La France, à la demande de nombreux pays étrangers, apporte une assistance technique et de coopération dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ces interventions, appelées à se développer avec les changements de régime récents des pays de l'Est, sont réalisées en coordination avec d'autres ministères (Affaires étrangères, Finances, Commerce extérieur...). Les branches professionnelles françaises sont associées à l'élaboration des programmes, en général cofinancés par le public et le privé français et étrangers.

Un groupement d'intérêt public, destiné à coordonner les moyens et les actions des différents intervenants publics français (ministère, ANPE, AFPA, ANACT...) doit être créé par le projet de loi en cours d'examen relatif à la formation professionnelle et à l'emploi.

Les pays du Maghreb, l'Union Soviétique, la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Roumanie, mais aussi l'Espagne ou la Grèce sont concernés par ces programmes.

Il n'existe pas de récapitulatif budgétaire de ces actions.

\*

\* \*

Votre rapporteur ne peut clore cependant ce chapitre sans évoquer l'importance considérable, dans le domaine du travail, que prend aujourd'hui la politique de l'Europe sociale, depuis l'adoption, le 9 décembre 1989, de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

## **L'Europe sociale**

Actuellement, l'élaboration des textes communautaires qui fondent cette Europe sociale repose sur une double procédure, résultant de l'adoption de l'Acte unique européen :

- adoption à la majorité qualifiée pour les textes protégeant l'hygiène et la sécurité de travailleurs ;
- unanimité pour les décisions en matière de droit du travail.

La France souhaiterait que la première procédure soit généralisée.

Dans le cadre de l'Europe sociale, la commission européenne a adopté un programme d'action comportant 45 mesures dont 17 directives. Plusieurs d'entre elles, adoptées par la commission, sont en cours de transposition dans les différents pays. C'est le cas en ce moment devant le Parlement français pour plusieurs directives relatives à la prévention des risques professionnels.

Votre commission des affaires sociales a souhaité, à cette occasion, que soient préservés les droits du Parlement en amont de l'adoption des directives, par une information, voire une consultation régulière (le ministre du travail s'est d'ailleurs engagé à venir autant que nécessaire devant la commission présenter les projets), et en aval, au moment de la transposition. Si les assemblées entendent respecter les engagements internationaux de la France, elles doivent cependant être en mesure d'exercer un certain contrôle de la transposition.

\*

\*      \*

## LE DEBAT A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Plusieurs amendements ont été considérés comme adoptés par l'Assemblée nationale avec l'ensemble du projet de loi de finances, en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution ; ces amendements visent à créer au budget des charges communes, un chapitre 44-75 où seront inscrits 3,29 milliards correspondant aux mesures pour l'emploi arrêtées en octobre 1991, précédemment inscrits au chapitre 54-90, à augmenter les indemnités des corps des contrôleurs et inspecteurs de la formation professionnelle, à augmenter de 82 millions la dotation 1992 du programme national de la formation professionnelle au titre des ministères, enfin à majorer les crédits consacrés à la formation des responsables syndicaux, mesure gagée sur une minoration de 1,04 milliard des crédits d'exonération de charges sociales (chapitre 44-78).

\*

\* \*

## CONCLUSION

Au terme de cet examen, votre commission des affaires sociales, considérant que le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, bien que contestable sur certains choix ou actions (gestion de l'ANPE, fonctionnement de l'AFPA, réduction des aides à la gestion prévisionnelle de l'emploi, réduction du nombre des contrats d'insertion...) tend à répondre aux besoins les plus urgents de qualification et d'insertion d'un nombre important et croissant de demandeurs d'emploi, mais considérant que ces besoins sont la conséquence d'une gestion désastreuse du Gouvernement en termes d'emploi et de formation professionnelle initiale, dans les domaines économique et éducatif, s'en est remise à la sagesse du Sénat.