

N° 97

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

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

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1988, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

TOME IV

TRAVAIL ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Par MM. Louis SOUVET et Jean MADELAIN

Sénateurs

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 2) et 961 (tomes I et II) et TA.175

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 2) (1987-1988)

Lois de finances.- Agence nationale pour l'emploi - Chômage - Demographie - Emploi - Femmes - Formation professionnelle - Jeunes - Travail (duree du) - Travailleurs étrangers - Travailleurs manuels.

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la commission	4
Introduction	14
Première partie : La situation de l'emploi et du chômage en France	16
A - L'évolution et les perspectives de l'emploi en France	16
a - Les statistiques de l'emploi	17
b - L'emploi des jeunes et le bilan du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes	20
c - Le travail des femmes	22
d - Le travail à temps partiel	23
e - L'emploi des handicapés	25
B - L'évolution du chômage	26
a - L'évolution et les perspectives du chômage en France	27
b - L'évolution du chômage partiel	30
c - La réforme de l'ANPE	31
d - L'indemnisation du chômage	35
Deuxième partie : L'évolution des relations du travail en France ..	45
A - Les réformes mises en oeuvre en 1986 et 1987	45
a - La réglementation du contrat de travail	46
b - L'aménagement du temps de travail	49
c - La lutte et la prévention contre le chômage de longue durée	51
d - Les conditions de départ à la retraite	53

B -La négociation entre les partenaires sociaux pour l'adaptation des relations du travail	55
a - Les données statistiques	55
b - Le contenu de la négociation	56
c. Les actions pratiques en faveur de la négociation collective	60
C - L'évolution des conflits du travail	61
Troisième partie : La politique de l'emploi et sa traduction budgétaire	64
A - La politique de l'emploi	65
a - L'aide aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise ...	66
b - Le programme d'emplois d'initiative locale	67
c - Le développement des emplois périphériques	68
d - La reconduction du programme de réinsertion en faveur des chômeurs de longue durée	70
e - Le traitement des zones connaissant des difficultés particulières d'emploi	72
f - Le renforcement de l'encadrement et de la formation des jeunes bénéficiaires de TUC	72
g - Le plan d'urgence en faveur des jeunes	73
h - Les plans sociaux d'accompagnement des restructurations industrielles	74
B - Les crédits du budget du travail et de l'emploi pour 1988	76
a - Au titre du programme d'insertion professionnelle	76
b - Au titre de la mise en oeuvre de la politique de l'emploi et de formation professionnelle	77
c - Au titre des dépenses de promotion de l'emploi	78
d - Au titre des crédits d'indemnisation du chômage	78
e - Actions d'accompagnement des restructurations industrielles	78
Quatrième partie : La formation professionnelle	80
A - Les orientations générales de la politique de formation professionnelle	81
a - L'aide à l'insertion professionnelle des jeunes	81
b - La réinsertion des demandeurs d'emploi chômeurs de longue durée	84
c - Le développement de l'adaptation des salariés à la modernisation des entreprises	86
B - L'effort de formation de l'Etat	88
a - La formation professionnelle continue	88
b - L'apprentissage	92

	Pages
c - La dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage	93
d - Les exonérations de charges sociales	94
C - Bilan de la décentralisation et contribution des régions à la formation professionnelle	95
D - La contribution des entreprises à la formation professionnelle	99
E - L'action de formation professionnelle du ministère de l'Education nationale	102
Conclusion	107

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a procédé, le 29 octobre 1987, à l'audition de Mme Nicole Catala, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la formation professionnelle sur le projet de budget de son département ministériel pour 1988.

Le ministre a tout d'abord procédé à une présentation des principales orientations de la politique de formation professionnelle menée par le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale chargé de la formation professionnelle.

La progression des effectifs scolarisés dans l'enseignement professionnel et technologique correspond à un besoin général de formation et répond à une nécessité, celle de pouvoir dans l'avenir conduire 80 % des stagiaires au niveau du baccalauréat. C'est ainsi qu'en 1986-1987, 150 000 jeunes supplémentaires ont été accueillis dans les lycées techniques ou professionnels.

Pour ce qui est de l'enseignement technique, l'ouverture vers la hausse s'est accentuée dans les classes préparant aux baccalauréats technologiques, 20 000 élèves suivant actuellement des enseignements conduisant à un baccalauréat professionnel.

Au regard de la modernisation des programmes, 2/3 des élèves suivent un enseignement modernisé. Les baccalauréats professionnels, les brevets des techniciens supérieurs et les brevets d'enseignement professionnel peuvent maintenant être préparés par les quatre voies du lycée, de l'apprentissage, de la formation continue ou de l'enseignement à distance. Par ailleurs, la sanction des études peut faire appel soit à l'examen classique, soit au contrôle continu, soit aux unités capitalisables.

Depuis l'année dernière il existe 15 baccalauréats professionnels. A la rentrée 1987-1988, 650 classes supplémentaires de première ou de terminale ont été ouvertes et 80 lycées professionnels supplémentaires seront organisés pour ces diplômes en juin 1988, alors même que les premiers apprentis préparant des baccalauréats professionnels se présenteront à la session de juin prochain.

Pour les candidats qui ont présenté l'un des cinq baccalauréats professionnels lors de la session de juin 1987 et qui étaient au nombre de 1170, 880 d'entre eux, soit 75 %, ont réussi leur examen ; en septembre dernier 26 % avaient déjà obtenu un emploi, 24 % allaient être en I.U.T. ou à l'université et 19 % étaient au service national.

Les progrès en matière pédagogique tiennent d'abord à l'essor des séquences éducatives qui ont concerné 250 000 élèves en 1986-1987, au développement du contrôle continu dans les lycées d'enseignement professionnel, à la multiplication des classes de 4^e et de 3^e technologiques (2 100 en 1987) et à la progression de la coopération entre les écoles et les entreprises (12 à 15 000 conventions signées).

Le ministre a souligné la réussite du dispositif d'insertion professionnelle des jeunes mis en oeuvre en 1986 et 1987, qui a profité à 50 000 élèves et qui est destiné à éviter les abandons prématurés de scolarité ou à faciliter l'orientation des jeunes qui quittent le système scolaire.

Le ministre a alors répondu aux questions de **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle.**

La table ronde sur la formation professionnelle du 27 mars 1987 a d'ores et déjà permis de mettre en oeuvre des mesures concrètes qui se traduisent notamment dans le cadre du projet de loi de finances pour 1988.

L'action du secrétariat d'état s'insère dans l'ensemble des actions de formation professionnelle menées par l'Etat et les régions au niveau des lycées d'enseignement professionnel publics et privés, qui touchent 840 000 élèves et 250 000 élèves scolarisés en première et terminale technologique dans le cadre des préparations de baccalauréats technologiques. L'éducation nationale a en outre recruté 600 000 jeunes dans le cadre des formations en alternance.

Le ministre a par ailleurs évoqué la création de la fondation "éducation - formation - entreprise" qui a pour objet de permettre une meilleure coopération entre les entreprises et les lycées professionnels et techniques aussi bien pour le renouvellement des connaissances des enseignants que pour l'amélioration des contacts entre les lycées et les grandes entreprises.

Le ministre a également fourni des chiffres sur la progression des sections préparant aux baccalauréats professionnels par la voie de l'apprentissage. Il a indiqué que les groupements techniques d'établissements (GRETA) avaient vu leur activité progresser de 6 % en 1986-1987 en accueillant 400 000 stagiaires de la formation professionnelle continue, ce qui représente 12 % de l'offre de formation continue en France.

Le ministre a enfin répondu aux questions de **MM. Paul Souffrin, Pierre Louvot, Charles Duboscq, Guy Robert, de Mme Hélène Missoffe et du président, M. Jean-Pierre Fourcade.**

A **M. Paul Souffrin**, le ministre a indiqué que le ministère de l'éducation nationale et le ministère du travail et des affaires sociales avaient conclu un accord pour que les travaux d'utilité collective engagés au sein de l'éducation nationale comportent une formation plus substantielle. En ce qui concerne l'évolution des spécialités préparées dans les lycées techniques ou professionnels, il incombe à la commission professionnelle compétente d'envisager la création de spécialités supplémentaires, voire d'un diplôme nouveau.

A **M. Pierre Louvot** qui a souligné que les informations fournies par le ministre permettaient d'avoir un meilleur espoir dans la formation fournie aux jeunes pour leur insertion professionnelle, le ministre a indiqué que les baccalauréats professionnels étaient le gage d'une meilleure qualification des jeunes les ayant préparé, mais que les brevets de techniciens seraient maintenus tant qu'ils déboucheraient sur des emplois.

MM. Charles Duboscq et Guy Robert se sont inquiétés de l'absence de liaison entre les formations dispensées en milieu agricole et les formations d'éducation nationale, ce que le secrétaire d'état chargé de la formation professionnelle a bien voulu reconnaître tout en espérant qu'une évolution puisse se faire entre les différentes formations offertes.

En ce qui concerne le financement des équipements et des lycées techniques, le ministre a indiqué à **Mme Hélène Missoffe** que celui-ci incombait aux régions mais que l'Etat faisait progresser dans le budget de 1988 la dotation correspondante de 231 à 257 millions de francs pour les lycées techniques.

En réponse à une interrogation du **président**, le ministre a souligné que l'on constatait une dégradation des possibilités d'insertion professionnelle des jeunes titulaires du baccalauréat G.

Par ailleurs un tableau sera envoyé au président de la commission permettant de connaître l'état des différentes formations suivies par les classes d'âge actuellement scolarisées.

*
* *

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, le jeudi 12 novembre 1987, la commission des Affaires sociales, sous la présidence de **M. Jean-Pierre Fourcade**, président, a entendu **M. Philippe Séguin**, ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1988.

M. Philippe Séguin a tout d'abord souligné, qu'avec plus de 112 milliards de francs, soit une progression globale de 8 % par rapport à la loi de finances initiale de 1987, son budget reflétait la politique menée par le Gouvernement dans le domaine social, .

Il a indiqué que cette augmentation résultait principalement de l'évolution des crédits de la section emploi qui, majorés de 7,7 milliards et portés à 74,8 milliards, progressent de 11,7 %.

Mais cette progression de la section emploi ne l'a pas été au détriment des autres secteurs du budget des affaires sociales, puisque les crédits de la section commune progressent de 3 %, et ceux de la section affaires sociales, de 1,5 %, conformément aux normes budgétaires arrêtées par le Gouvernement.

Face à un marché du travail plus sélectif que jamais, le Gouvernement a mis en oeuvre, depuis mars 1986, une politique de l'emploi qui s'appuie sur deux orientations principales, d'une part l'assouplissement de certaines réglementations et l'accompagnement des mutations industrielles et, d'autre part, l'aide à l'insertion et à la réinsertion sociale des demandeurs d'emploi.

Le ministre a ainsi rappelé les principales mesures prises depuis dix-huit mois dans le sens de l'assouplissement de la réglementation du droit du travail.

La suppression de l'autorisation administrative de licenciement, l'assouplissement des conditions d'emploi par recours aux contrats à durée déterminée et au travail temporaire, ainsi que l'aménagement du temps de travail ont marqué cette première orientation ; en outre les conventions de conversion, étendues par la loi du 10 juillet 1987 aux entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire, doivent favoriser les reconversions des personnels confrontés aux mutations de l'appareil de production ; pour les congés et conventions de conversion, un milliard de francs est prévu en 1988, la dotation des allocations spéciales du fonds national pour l'emploi étant majorée de 1,7 milliard ; 25 millions de francs sont prévus pour le financement d'un nouveau dispositif de conventions de mobilité ; la nouvelle convention sociale de la sidérurgie est, quant à elle, majorée de 700 millions de francs dans le projet de budget pour 1988.

Le souci de favoriser l'insertion et la réinsertion sociale des demandeurs d'emploi constitue par ailleurs la seconde orientation fondamentale de la politique de l'emploi.

Le ministre a indiqué que l'action menée aujourd'hui reposait d'abord sur la volonté d'échapper à l'alternative du contrat de travail à temps plein et du chômage, c'est-à-dire à celle d'une société duale.

Le Gouvernement a ainsi décidé de favoriser les formules d'activité les plus variées : travail à temps partiel, travail intermittent, contrats à durée déterminée, activités d'intérêt général, activités nouvelles, activités d'insertion, de formation, de conversion ou de réinsertion.

La traduction de cette politique dans le budget de 1988 est la suivante :

- 4,4 milliards de francs prévus pour les travaux d'utilité collective, pour 250.000 bénéficiaires en moyenne mensuelle ;

- 2,9 milliards réservés pour les stages d'initiation à la vie professionnelle, pour un effectif mensuel de 250.000 bénéficiaires ;

- 594 millions de francs affectés aux programmes d'insertion locale, pour 40.000 bénéficiaires.

Au titre des actions dites de promotion de l'emploi, le projet de budget pour 1988 a réservé 2,2 milliards de francs pour l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, permettant de prendre en charge 70.000 bénéficiaires ; quant à la dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi, sur laquelle sont notamment financés les emplois d'initiative locale et les fonds départementaux pour l'initiative des jeunes, celle-ci est majorée de 85 millions de francs.

Dans le cadre de la modernisation de l'apprentissage, un programme de rénovation de 220 millions de francs contre 107 en 1987 est inscrit dans le budget de 1988.

Le ministre a également indiqué qu'en raison des difficultés de financement des organismes de mutualisation agréés au titre de la formation permanente, et compte tenu du mauvais fonctionnement de la trésorerie du système, le Sénat aura prochainement à connaître, dans un collectif budgétaire, de dotations supplémentaires destinées à couvrir les besoins résultant d'un déplacement des effectifs des bénéficiaires des contrats d'adaptation vers les stages d'initiation à la vie professionnelle.

Si la formation professionnelle relève des compétences des régions, le programme national des formations professionnelles contribue également à la politique de l'emploi et sa dotation passe de 1,8 à 2,1 milliards de francs en 1988.

Pour faire face au chômage de longue durée et favoriser l'insertion et la réinsertion des jeunes demandeurs d'emploi, et notamment compte tenu de la loi du 10 juillet 1987, le projet de loi de finances comporte les crédits permettant de mettre en oeuvre 20.000 stages de réinsertion en alternance (S.R.A.), 10.000 contrats de réinsertion en alternance (C.R.A.), 7.000 programmes locaux d'insertion des femmes isolées (P.L.I.F.), 19.000 stages de mise à niveau, 50.000 stages pour les jeunes et 110.000 stages modulaires et stages du F.N.E. pour les chômeurs de longue durée.

La provision de 900 millions de francs inscrite dans le projet de budget pour 1988 permettra éventuellement, en cours d'année, de compléter la provision des chapitres d'exécution du budget dont l'abondement se révélerait nécessaire.

Le ministre a ensuite répondu aux questions de **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis** du budget de la formation professionnelle, notamment au regard des prévisions de formation professionnelle des entreprises. Il a indiqué qu'à la suite de la table ronde sur la formation professionnelle, trois types de mesures seront mises en oeuvre dès le début de l'année 1988 avec d'une part la mise en place d'un dispositif permettant d'effectuer un lien entre les prévisions économiques et les prévisions de l'emploi (avec le B.I.P.E), d'autre part des contrats d'étude prévisionnels conclus au niveau des branches professionnelles et enfin un dispositif commun de prévision et de programmation dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

En réponse à une question de **M. Claude Huriet** sur la soumission aux cotisations sociales des bourses des étudiants en stage de préparation aux responsabilités professionnelles, le ministre a indiqué qu'il ne disposait pas de pouvoirs hiérarchiques sur les U.R.S.S.A.F. et les A.S.S.E.D.I.C.

A **M. Franck Sérusclat** qui l'avait interrogé sur les conséquences, en termes d'emplois, de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, il a indiqué qu'il ne pouvait fournir d'éléments statistiques, ni dans un sens positif, ni dans un sens négatif, même si le nombre de licenciements économiques ne progressait pas de manière importante en 1987 par rapport à 1986, alors même que le contentieux des licenciements économiques devant les conseils de prud'hommes aura baissé en 1987.

Il a également indiqué à **M. Franck Sérusclat** que le rapport Dalle s'adressait essentiellement aux entreprises, la formation devant être désormais essentiellement conçue comme un investissement. Au regard de la parcellisation des formations, il a également indiqué à **M. Franck Sérusclat** que celle-ci semblait une source d'efficacité, compte tenu de la diversité des situations des demandeurs d'emploi à réinsérer.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis du budget de l'emploi, a ensuite souhaité connaître les perspectives d'évolution de la population active employée en France pour 1987 et 1988.

M. Philippe Séguin a indiqué que, d'après les dernières prévisions de l'Institut national de la statistique et des études économiques, la population active disponible devrait croître en 1987 et en 1988 de 0,8 %, soit de 190.000 personnes chaque année ; les ressources en main d'oeuvre devraient progresser, de leur côté, annuellement, de 168.000 personnes. Face à cette évolution, la tendance spontanée du marché de l'emploi est légèrement positive sur les deux premiers trimestres de l'année 1987, tendance qui devrait se poursuivre sur le deuxième semestre 1987 et sur l'année 1988. Cette tendance résulte d'une très légère progression du secteur marchand non agricole, d'une baisse de l'emploi agricole, d'une stabilisation de l'emploi non marchand, d'une baisse de l'emploi industriel (- 0,5 % par trimestre depuis le début de l'année 1987) et d'une progression du tertiaire marchand (+ 0,4 % au deuxième trimestre 1987).

En conséquence, peut être attendue, au mieux, une stabilisation de l'emploi (compte tenu des stages d'initiation à la vie professionnelle) ; la crise financière actuelle conduira-t-elle à une accélération des restructurations industrielles ou à un retard d'investissement ? Selon la réponse apportée, le chômage pourra progresser plus ou moins. Cette situation justifie ainsi, à elle seule, la vigoureuse politique de lutte contre le chômage menée par le Gouvernement.

A une question de **M. Louis Souvet** sur le rééquilibrage entre les dépenses actives et les dépenses passives de l'emploi, le ministre a souligné que les dépenses passives d'indemnisation du chômage et de préretraite ne progresseraient dans le budget de 1988 que de 3,6 %, soit trois fois moins que les autres dépenses, revenant de 55,6 à 52 % de la totalité des dépenses pour l'emploi ; si 60 % des sommes versées par les partenaires sociaux dans le cadre de l'U.N.E.D.I.C. relèvent encore de dépenses passives, néanmoins, on constate une évolution, puisque des dispositions ont été prises cette année par l'U.N.E.D.I.C., permettant de prendre en considération le maintien de l'indemnisation pour les personnes qui travaillent moins de 78 heures par mois.

Enfin, à une dernière question de **M. Louis Souvet** sur le financement et le cadencement des stages en 1988, le ministre a souligné que son budget n'était pas un budget pré-électoral et que l'enveloppe de 13,1 milliards de francs auxquels s'ajoute la provision de 900 millions de francs, permettra un volume d'action supérieur à celui de l'année 1987 ; en 1987 on aura enregistré 277.000 bénéficiaires de divers stages ; pour 1988, 216.000 stages, 250.000 S.I.V.P. et 250.000 T.U.C sont budgétisés.

Le ministre n'a pas exclu que certaines lignes devraient être abondées en cours d'année, soit par le report de ressources budgétaires lors de la clôture du budget de l'année 1987, soit par redéploiement des lignes budgétaires en cours d'exercice, soit par l'apport de ressources supplémentaires en provenance du fonds social européen.

Il a tenu cependant à souligner, qu'en matière de stages, la notion de cadencement ne pouvait être retenue, car l'engagement des stages résulte d'abord des possibilités des organismes de formation, tandis que les programmes d'insertion locale dépendent des collectivités décentralisées.

*
* *
*

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, sous la présidence de **M. Jean-Pierre Fourcade**, **M. Louis Souvet**, rapporteur pour avis, a alors présenté les crédits du travail et de l'emploi pour 1988 et a souligné que la progression de 11,6 % des crédits de la section emploi, qui passent de 66,8 milliards de francs en 1987, à 74,6 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1988, confirme la priorité qu'entend maintenir le gouvernement dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle.

Avant de présenter le dispositif budgétaire en faveur du travail et de l'emploi, M. Louis Souvet a tout d'abord procédé à une analyse rapide de la situation de l'emploi et du chômage en France, ainsi qu'à un bref rappel des modifications intervenues dans la législation du travail depuis mars 1986.

Au regard de la situation de l'emploi, le rapporteur pour avis a souligné le résultat positif qui a été atteint ces derniers mois, puisque l'emploi salarié dans le secteur privé a cru de 0,5 % pendant la première moitié de l'année 1987, ce qui constitue, selon l'UNEDIC, l'évolution la plus favorable observée pour un premier semestre au cours des dix dernières années.

Cette stabilisation des effectifs en France, qui contraste avec les pertes d'emplois importantes constatées ces dernières années, s'inscrit dans une reprise générale de la croissance de l'emploi constatée dans la zone de l'O.C.D.E. en 1986, et qui a été de l'ordre de 1,4 %.

Cette évolution favorable n'a toutefois pas permis une régression du chômage, en raison de l'évolution des taux d'activité et de la démographie, puisque 190 000 personnes supplémentaires se présenteront sur le marché du travail annuellement jusqu'en 1990.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué les transformations de la législation du travail intervenues depuis mars 1986, notamment celles relatives à la réglementation du contrat de travail, à l'aménagement du temps de travail, à la prévention du chômage de longue durée et aux conditions de départ à la retraite.

Pour ce qui est de la politique de l'emploi et sa traduction budgétaire, M. Louis Souvet a détaillé les crédits inscrits au titre de l'insertion professionnelle (14 milliards de francs), de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle (3,10 milliards de francs affectés à l'ANPE), des dépenses de promotion de l'emploi (2,4 milliards de francs), des crédits d'indemnisation du chômage et des actions d'accompagnement des restructurations industrielles.

Constatant que l'effort financier mis en oeuvre par le gouvernement était considérable, le rapporteur pour avis a proposé l'adoption des crédits du travail et de l'emploi pour 1988

MM. Jean Chérioux et Franck Sérusclat, ainsi que Mme Marie-Claude Beaudeau sont ensuite intervenus dans la discussion des crédits du travail et de l'emploi.

M. Jean Chérioux a souligné l'importance du budget de l'emploi qui justifie, à ses yeux, le soutien positif qu'il convient de lui apporter.

M. Franck Sérusclat s'est interrogé sur les effets réels de l'assouplissement de la législation du travail en matière de création d'emplois et sur le coût des exonérations des charges sociales.

Mme Marie-Claude Beaudeau a estimé que ces crédits reflétaient une politique à court terme et elle a regretté l'insuffisance des crédits affectés à l'ANPE.

Le président Jean-Pierre Fourcade a évoqué, de son côté, deux questions qui, à ses yeux, ne peuvent être éludées, à savoir, d'une part si les crédits pour l'emploi permettront en 1988, compte tenu des changements de l'environnement international actuel, de faire face aux nouvelles données de l'économie ; d'autre part, quelles seront les mesures qui pourront prendre le relais, en 1988, de celles incluses dans le plan pour l'emploi des jeunes.

M. Jean Madelain a ensuite présenté les crédits de la politique de la formation professionnelle, qui est désormais le complément normal d'une politique de l'emploi.

Le rapporteur pour avis a abordé cinq questions :

- les orientations générales de la politique de la formation professionnelle mises en oeuvre depuis mars 1986 ;
- l'effort de l'Etat en faveur de la formation professionnelle ;
- le bilan de la décentralisation et la contribution des régions ;
- la contribution des entreprises à la formation professionnelle ;
- enfin l'action de formation professionnelle du ministère de l'Education nationale.

Il a en premier lieu rappelé les trois axes principaux d'orientation suivis par le gouvernement dans sa politique de formation professionnelle qui sont :

- l'insertion ou la réinsertion professionnelle et sociale des jeunes;
- la réinsertion des demandeurs d'emploi notamment de longue durée ;
- l'adaptation des salariés aux évolutions économiques et technologiques.

Il a indiqué que la dépense consacrée par l'Etat à la formation professionnelle continue s'était élevée, en 1986, à 13,5 milliards de francs, mais que cette somme ne représentait pas la totalité des moyens engagés par l'Etat, puisque l'ensemble des crédits, traditionnellement regroupés dans l'enveloppe de la formation professionnelle, pour évaluer l'effort de l'Etat dans ce domaine, s'élèvera, en 1987, à 24,3 milliards de francs, et à 28,7 milliards de francs dans le projet de budget pour 1988, soit un accroissement de plus de 18 %.

Dans le cadre des 13,5 milliards de francs qui s'inscrivent dans l'enveloppe de la formation professionnelle dépendant du ministère des affaires sociales, la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle atteindra 2,197 milliards de francs dans le projet de budget pour 1988 ; elle inclura notamment une mesure nouvelle de 36 millions de francs afin de compenser les charges nouvelles incombant à la région en application des dispositions prévues par la loi du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage.

Pour ce qui est des régions, les prévisions financières de 1987 montrent que les ressources des fonds régionaux de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage sont en progression d'environ 6 % par rapport aux budgets régionaux votés en 1986.

Enfin, pour ce qui est des entreprises, on constate qu'en 1986 leur taux de participation à la formation professionnelle a atteint 2,34 % alors qu'en 1985, ce taux n'avait été que de 2,24 % pour un effort total de 24,2 milliards de francs.

Le rapporteur pour avis a enfin analysé les trois types d'opérations mises en oeuvre depuis 1986 par le ministère de l'éducation nationale au regard de la promotion de l'enseignement professionnel et technologique, du développement de la coopération entre l'école et les entreprises et de l'insertion professionnelle des jeunes.

En définitive, devant l'ensemble des mesures mises en oeuvre dans le cadre de la politique de la formation professionnelle, qui correspond particulièrement aux besoins actuels de formation des jeunes et des adultes, **M. Jean Madelain** a proposé à la commission d'adopter les crédits du budget de la formation professionnelle pour 1988.

M. Franck Sérusclat a indiqué qu'à son avis, ce budget comportait la reprise de mesures antérieures au changement de majorité intervenu en 1986 et qu'il s'inscrivait dans la perspective d'actions incontournables. Mais il a émis des réserves sur le bien-fondé des exonérations des charges sociales en faveur des petites entreprises, ainsi que sur le contenu de la réforme de l'apprentissage.

M. Jean Chérioux a attiré l'attention des commissaires sur la progression de 18% des crédits consacrés par l'Etat à la formation professionnelle, progression qui justifie largement, à ses yeux, un vote positif.

Le président **Jean-Pierre Fourcade** a enfin demandé au rapporteur si l'articulation entre le ministère des affaires sociales et celui de l'éducation nationale lui paraissait satisfaisante.

INTRODUCTION

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

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

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

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

Cet avis est organisé en quatre parties :

- une première partie consacrée à l'analyse de la situation de l'emploi et du chômage en France ;

- la deuxième partie portant sur l'état des relations du travail en France ;

- une troisième partie relative à la politique de l'emploi et à sa traduction budgétaire ;

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

La progression de 11,6 % des crédits de la section emploi du projet de budget des Affaires sociales et de l'emploi, qui passe de 66,8 milliards de francs pour la loi de finances pour 1987 à 74,6 milliards de francs pour le projet de loi de finances pour 1988,

confirme la priorité qu'entend maintenir le Gouvernement dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle.

Ces crédits représentent d'ailleurs l'essentiel des interventions du ministère des Affaires Sociales et de l'emploi, puisque l'enveloppe globale des affaires sociales est de 112,3 milliards de francs, en progression de 8 % par rapport à 1987, la section affaires sociales ne progressant que de 1,5 % et la section commune de 3 % (34,91 milliards de francs pour la section affaires sociales et 2,77 milliards pour la section commune).

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

Car depuis mars 1986, le Gouvernement s'est préoccupé d'adapter le marché de l'emploi aux nouvelles exigences de la concurrence internationale. De nombreuses modifications législatives et réglementaires ont eu lieu qui ne doivent pas être oubliées lorsqu'on aborde l'examen des crédits de l'emploi et de la formation professionnelle.

On notera en particulier que la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, l'aménagement du temps de travail, la réforme du travail à temps différencié, la réforme de l'apprentissage, la suppression de la contribution de solidarité en cas de cumul emploi-retraite, la lutte et la prévention du chômage de longue durée, la suppression des clauses obligatoires de départ à la retraite ont largement modifié le cadre juridique de fonctionnement du marché de l'emploi dans le sens d'une plus grande souplesse, mais également d'une meilleure intervention des moyens de la puissance publique.

L'effort du Gouvernement, qui a été soutenu sans réserve par votre commission des Affaires Sociales depuis mars 1986, sera aujourd'hui encore encouragé par cette dernière, au moment où l'Etat engage des moyens considérables pour faciliter le fonctionnement du marché de l'emploi.

C'est la condition du redressement de notre économie, mais c'est aussi une condition qui n'exclut pas les nécessaires exigences de la solidarité nationale.

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION DE L'EMPLOI ET DU CHOMAGE EN FRANCE

Depuis 1981, la France n'avait cessé de perdre des emplois comme votre commission l'avait souligné à de multiples reprises, soit au total 650.000 emplois en cinq ans. Redresser l'emploi a été un des premiers objectifs que le Gouvernement s'est fixé après mars 1986 et on doit constater que cette priorité, malgré l'inertie inévitable du marché du travail, a rencontré un premier résultat positif puisque l'emploi salarié dans le secteur privé a cru de 0,5 % pendant la première moitié de l'année 1987, ce qui constitue, selon l'UNEDIC, "l'évolution la plus favorable observée pour le premier semestre au cours des 10 dernières années".

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

A - L'évolution et les perspectives de l'emploi en France

Depuis 1986, l'analyse des statistiques de l'emploi permet de constater que celui-ci continue à s'améliorer, puisqu'à la fin de 1986 l'emploi était à un chiffre très voisin de celui de la fin de 1985 avec une population d'actifs occupés de 21.229.000 personnes, y compris les travaux d'utilité collective et les stages d'initiation à la vie professionnelle.

Cette évolution reste pour l'essentiel le résultat de la politique menée en faveur de l'emploi des jeunes, le travail des femmes se dégradant corrélativement alors même que le travail à temps partiel ne progresse pas suffisamment ; une mention particulière sera faite pour l'emploi des handicapés qui a fait l'objet d'une réforme en 1987.

a - Les statistiques de l'emploi

Comme l'indique le tableau ci-dessous, qui fournit les principales composantes de l'emploi salarié entre 1984 et 1986, l'emploi est resté stable en 1986 alors même que le programme des travaux d'utilité collective (TUC) avait en grande partie expliqué la progression de 0,4 % de l'emploi en 1985 ; en effet, fin 1985, le programme des travaux d'utilité collective comprenait 190.000 jeunes alors qu'en 1986 la progression n'a été que de 10.000. En revanche, en 1986, les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), qui sont également inclus, d'après les normes du bureau international du travail, dans l'emploi, ont été de 20.000 en 1986.

COMPOSANTES DE L'EMPLOI TOTAL DE 1984 A 1986

Données brutes en milliers

	Effectifs				Variation					
					Absolue			Relative		
	31.12.83	31.12.84	31.12.85	31.12.86	84	85	86	84	85	86
Salariés*	17 970	17 777	17 895	17 935**	- 193	118	40	- 1,1	0,7	0,2
- Agriculture	288	280	275	270	- 8	- 5	- 5	- 2,8	- 1,8	- 1,7
- Industrie (yc BGCA)	6 432	6 190	6 030	5 939**	242	-160	-91	- 3,8	- 2,6	- 1,5
Tertiaire*	11 250	11 307	11 590	11 726**	57	233	136	0,5	2,5	1,2
Marchand	7 317	7 332	7 398	7 534**	15	66	136	0,2	0,9	1,8
Non marchand*	3 933	3 975	4 192	4 192	4	217	0	1,1	5,5	0,0
Total actifs occupés*	21 370	21 130	21 225	21 229	- 24	95	4	- 1,1	0,4	0,0

* Y compris travaux d'utilité collective (TUC) et stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP)**

Source MASE INSEE

Si on avait soustrait de ces statistiques les travaux d'utilité collective et les stages d'initiation à la vie professionnelle, l'emploi aurait alors encore diminué de 0,3 % en 1986, tandis qu'en 1985 la baisse aurait été de 0,5 % au lieu d'une progression de 0,4 %, et en 1984 de 1,1 %.

D'une manière générale, l'industrie continue à perdre des emplois ; les commerces et les services continuent à en créer et le secteur public ne concourt plus à la croissance de l'emploi.

Comme l'a indiqué l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, l'industrie a continué à perdre des emplois en 1986 (100.000 sur l'année soit 2 % des emplois industriels); mais cette évolution confirme la décélération de la destruction du tissu industriel français puisque les pertes avaient été de 3 % en 1984 (157.000 emplois perdus) et de 2,7 % en 1985 (135.000 emplois).

Les statistiques de l'UNEDIC confirment que le ralentissement de la baisse est surtout perceptible dans les biens de

consommation et dans les biens d'équipement. Les licenciements, départs en pré-retraite et départs volontaires restent nombreux et, si l'industrie automobile est pour l'essentiel responsable de ces disparitions de postes, les 17.000 emplois perdus en 1986 sont largement inférieurs aux 30.000 postes supprimés en 1985.

Il n'est pas surprenant non plus de constater des suppressions d'emplois dans le domaine de la construction navale (8.000 suppressions) et dans la sidérurgie (9.000 soit - 7 %). Un ralentissement de la dégradation dans l'emploi se constate également dans les industries de consommation qui n'ont perdu que 19.000 emplois (- 1,6 % en 1986) contre 31.000 suppressions en 1985 et 39.000 en 1984.

En revanche, le bâtiment et le génie civil agricole se sont redressés avec une progression de 0,3 % des effectifs sur l'année, l'activité de ce secteur ayant retrouvé un niveau qui n'avait pas été atteint depuis 1980. Sur l'ensemble de l'année, le BTP a gagné près de 4.000 emplois confirmant ainsi le redressement amorcé l'année précédente.

Le secteur tertiaire marchand (services, transports, commerces, banques) a largement contribué en 1986 au maintien de l'emploi, puisque sa croissance a été de 1,8 % et qu'il a créé 136.000 emplois (+ 1,8 %) alors qu'en 1985 la progression n'avait été que de 66.000 emplois (+ 0,9 %) et en 1984 de 15.000 emplois (+ 0,2 %). Le commerce de détail a pu en 1986 créer 30.000 emplois alors qu'en 1984 et 1985 il avait perdu des emplois : on peut souligner que le quart des stages d'initiation à la vie professionnelle se sont déroulés dans le secteur du commerce de détail.

Il faut souligner également que le secteur des services aux entreprises a créé, pour la deuxième année consécutive, presque autant d'emplois que le bâtiment et les travaux publics, avec 50.000 postes nouveaux et un taux de croissance supérieur à 50 %.

Si 3.000 emplois ont été créés dans les banques; le secteur des transports et des communications, lui a perdu des emplois en raison des réductions de personnel dans les postes et à la S.N.C.F.

D'une manière générale, le secteur public ne concourt plus à la croissance de l'emploi, le nombre des agents de l'Etat s'étant stabilisé aux environs de 2,5 millions d'employés et les collectivités territoriales employant 1,1 million de personnes; celles-ci, dont l'activité avait cru

assez rapidement en raison de la mise en place de la décentralisation, voient le volume de leurs emplois se stabiliser actuellement.

Pour 1987, les premières indications disponibles ne couvrent que les seuls secteurs marchands non agricoles, dans lesquels l'emploi a cru au cours du deuxième trimestre 1987 (+ 0,1 % en données désaisonnalisées), après avoir été stable les deux trimestres précédents.

Cette amélioration provient du secteur tertiaire marchand, du bâtiment et du génie civil et agricole. Le tertiaire marchand a notamment créé 33 000 emplois au cours du deuxième trimestre contre 16 000 le trimestre précédent ; le bâtiment a gagné 6 000 emplois; en revanche l'industrie a continué à perdre des emplois, (24 000 contre 21 000 au cours du premier trimestre).

D'une façon générale, la reprise de l'emploi en France s'inscrit dans la reprise générale de la croissance des emplois constatés dans la zone de l'O.C.D.E. et qui était de l'ordre de +1,4 % en 1986. La croissance la plus forte a été constatée aux Etats-Unis (+ 2,3 %), en Espagne (+ 2,4 %) en Allemagne (+ 1 %) et la plus faible en Italie (0,6 %) au Royaume-Uni (0,5 %) et en France (0 %) ; dans tous les cas, c'est le secteur des services qui crée des emplois, l'industrie enregistrant des pertes en termes relatifs et souvent en termes absolus. La croissance des emplois des services était plus forte au Royaume-Uni, (+ 2,8 %), que dans les pays européens, Italie (+ 2,1 %), France (1,9 %), et Allemagne (1,4 %). L'emploi total a continué de se dégrader au Royaume-Uni (- 3,5 %), en France (- 1,9%) et en Italie (- 1,1 %), tandis que l'Allemagne a enregistré encore des créations nettes d'emplois pour l'industrie en 1986 (+ 0,6 %).

Le tableau ci-dessous fournit le taux annuel de croissance de l'emploi prévu par l'O.C.D.E. en 1987 et 1988 pour les principaux pays.

	Emploi (taux annuel de croissance)		
	1986	1987	1988
Etats-Unis	2,3	2	2
Japon	0,8	1/2	1/2
Allemagne.....	1,0	1/2	1/4
France.....	0,0	-1/4	0
Royaume-Uni.	0,5	1	1
Italie	0,6	1/2	1/4
Canada	2,9	1 3/4	2
Total des pays ci-dessus	1,4	1 1/4	1 1/4
OCDE Europe.	0,9	3/4	1/2
Total de l'OCDE.....	1,4	1 1/4	1

A moyen terme les projections macro-économiques effectuées récemment montrent qu'avec une croissance de la production de 2,8 % les effectifs salariés pourraient en 1988 rester stables en France, sans que cette évolution permette pour autant de renverser la tendance à l'augmentation du chômage.

b - L'emploi des jeunes et le bilan du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes

L'emploi des jeunes a été fortement marqué en France en 1986 et 1987 par le plan d'urgence mis en place par l'ordonnance du 17 juillet 1986 (ordonnance n° 86-866) reconduite partiellement le 20 décembre 1986 par l'ordonnance n° 86-1287 et qui répondait à deux objectifs :

- favoriser l'embauche des jeunes en allégeant les charges sociales des entreprises;

- développer les formations en alternance, notamment les formes les plus qualifiantes (contrat d'apprentissage et contrat de qualification).

Pour favoriser l'embauche des jeunes, l'ordonnance avait créé trois exonérations de charges sociales patronales :

- une exonération à 100 % pour les entreprises embauchant un jeune sur une formule dite de formation en alternance (contrat d'apprentissage, contrat de qualification, contrat d'adaptation, stage d'initiation à la vie professionnelle) s'appliquant sur tous les contrats ou stages en cours à la date du 17 juillet 1986, ou réalisés à compter de cette date, et jusqu'au 31 janvier 1987 inclus, puis à 50 % pour les embauches réalisées entre le 1er février et le 30 juin 1987 ;

- une exonération à 50 % pour les entreprises embauchant des jeunes ayant bénéficié d'un dispositif d'insertion (formation en alternance ou travail d'utilité collective), pour l'ensemble des contrats en cours au 17 juillet 1986 sous réserve que l'embauche ait eu lieu après le 31 mai 1986, ainsi qu'aux embauches de jeunes qui auraient achevé leur formation au plus tard le 30 juin 1987 ;

- une exonération à 25 % pour toute autre embauche d'un jeune de 16 à 25 ans réalisée avant le 1er février 1987.

Du 1er mai 1986 au 30 juin 1987, ce plan a profité à 1 296 000 jeunes, 442 000 ayant été embauchés dans le cadre des exonérations à 25 %, 771 975 au titre des exonérations à 100 %, et 82 587 pour les exonérations à 50 %.

Le tableau ci-dessous fournit les statistiques détaillées du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes :

Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes

Résultats physiques du 1er mai 1986 au 30 juin 1987 (France entière)

- Exonération à 25 %	442 041
- Exonération à 50 %	82 587
- Exonération à 100 % et contrats d'adaptation .	771 975
(- Contrats d'apprentissage	126 199
) - Contrats de qualification	33 134
dont (- Contrats d'adaptation	308 837
) - Stages d'Initiation à la vie professionnelle	303 805
Total exonérations	1 296 603

La loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage (article 18) et la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social (articles 70 et 71) ont à nouveau prolongé, à compter du 1er juillet 1987, le dispositif d'exonération prévu au titre des contrats d'apprentissage, contrats de qualification et stages d'initiation à la vie professionnelle, à titre permanent pour les contrats d'apprentissage et les SIVP et par report au 30 juin 1988, comme date limite d'embauche, pour les contrats de qualification.

Il est indéniable que le plan d'urgence a été un succès pour le développement des formations en alternance, puisque les jeunes embauchés à ce titre sont passés de 197 000 en 1984 à 314 000 en 1986; les calculs effectués par la direction de la prévision ont attribué au plan un effet de l'ordre de 50 000 à 100 000 embauches supplémentaires par rapport aux conditions similaires de l'année précédente.

Par ailleurs, 363 907 jeunes ont été inscrits du 1er janvier 1986 au 31 décembre 1986 à un travail d'utilité collective. Pour cette même période le nombre estimé de stagiaires présents, c'est-à-dire le solde entre le cumul des entrées et des sorties individuelles enregistrées depuis l'origine du programme, a été porté de 194 000 à 218 944. Du 1er janvier au 30 juin 1987, 169 720 jeunes se sont inscrits à un travail

d'utilité collective, le nombre estimé de stagiaires présents passant alors de 219 999 à 231 544.

Les décrets n° 87-185 et 87-186 du 20 mars 1987 ont prolongé au-delà d'un an les travaux d'utilité collective dont le programme, initialement destiné aux jeunes sans emploi âgés de 16 à 21 ans, a été étendu aux jeunes chômeurs de longue durée âgés de 22 à 25 ans. Le nombre des jeunes entrés dans le dispositif du fait de l'extension des catégories bénéficiaires a été de 6 % en 1986.

c) Le travail des femmes

Corrélativement à l'amélioration de l'emploi des jeunes, l'emploi des femmes s'est plutôt dégradé en 1986.

Cette situation s'inscrit cependant dans un contexte de participation croissante des femmes à l'activité économique qui apparaît à bien des égards, et au-delà des aléas conjoncturels, comme irréversible, car les emplois les moins menacés, ceux des cadres et de formation intermédiaire, ont continué à se féminiser. Depuis une dizaine d'années et dans un contexte de stabilité relative de l'emploi des femmes, le développement des effectifs féminins a ainsi représenté une croissance moyenne annuelle légèrement supérieure à 50 000 emplois.

Pour les femmes adultes entre 25 et 49 ans, le mouvement de l'activité féminine sur deux ans, entre mars 1985 et mars 1987 est orienté à la hausse et marque un infléchissement à partir de 30 ans par rapport à la période 1980-1985.

L'emploi féminin global devrait continuer à s'accroître en 1987 et 1988 même si la différence d'évolution entre l'emploi masculin et l'emploi féminin tend à se réduire (0,9 % en 1986 contre 3,2 % en 1983).

Si on regarde l'écart de rémunérations entre les hommes et les femmes, on constate qu'il reste de l'ordre de 25 %, la plus grande concentration des femmes dans les qualifications, et les activités à salaires réduits expliquant une part importante de cette disparité ; la réduction des écarts, qui est sensible pour certaines catégories socio-professionnelles, notamment pour les cadres (24 %), est lente mais régulière, puisqu'elle a gagné quatre points pour chacune des catégories depuis 1976.

Le tableau ci-dessous fournit le taux de participation des femmes à l'emploi, selon le statut et le type d'emploi, d'après l'enquête annuelle de l'INSEE depuis 1982.

**TAUX DE PARTICIPATION DES FEMMES A L'EMPLOI
SELON LE STATUT ET LE TYPE D'EMPLOI**

	Salariés (hors Etat et collectivités locales)			Salariés de l'Etat et des collectivité tés locales		TOTAL (y compris les non salariés)	
	intéri- maires, apprentis, stagiair.	C D D	Ensemble des empl. "stables" précaires	Salariés non titu- laires	Titulai- res		
1982	29,9	44,7	36,6	36,8	66,0	51,1	40,4
1983	32,9	51,6	40,9	36,5	66,3	51,3	40,6
1984	31,1	50,7	39,8	37,3	66,5	51,5	41,2
1985	31,9	43,3	37,3	37,8	67,0	51,6	41,5
1986	33,9	49,4	41,5	38,2	65,8	52,5	42,1

Source : INSEE, enquête emploi.

d - Le travail à temps partiel

Le travail à temps partiel est resté longtemps en France relativement peu développé et les différents rapporteurs de votre commission ont régulièrement souligné l'intérêt du développement de cette forme d'emploi, qui répond autant à la volonté des entreprises d'assouplir la gestion de leur main d'oeuvre qu'au désir d'un nombre croissant de salariés de concilier activité professionnelle et activité extra-professionnelle.

L'ordonnance du 11 août 1985 sur le travail à temps différencié a limité les contraintes réglementaires susceptibles de freiner le travail à temps partiel.

Toutefois celui-ci reste encore trop peu développé, même si le nombre de salariés concernés a progressé de 1 % entre 1981 et 1985. Comme on peut le constater d'après le tableau ci-dessous, ce sont les femmes qui recourent le plus souvent à ce type d'emplois et c'est dans le secteur tertiaire qu'ils sont le plus répandus. Trois professions sont traditionnellement utilisatrices du travail à temps partiel, le commerce, le nettoyage et l'hôtellerie.

REPARTITION DES SALARIES TRAVAILLANT A TEMPS PARTIEL EN 1986

	Hommes	Femmes	Ensemble
Ouvriers	1,8 %	9,6 %	3,7 %
Autres salariés	3,2 %	13,4 %	7,7 %
Ensemble	2,3 %	12,2 %	5,7 %

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

L'analyse des dispositions législatives concernant le travail à temps différencié (application de l'article L. 212-4-2 du code du travail), est effectuée dans la deuxième partie de cet avis, mais il faut souligner que la politique de l'emploi, par les décrets du 24 juin 1984, complétés et modifiés par les décrets des 5 et 19 mars 1985, a prévu des aides et des incitations financières destinées tant aux entreprises qu'aux salariés, afin d'encourager la création d'emplois à temps partiel et l'embauche des chômeurs sur ces postes.

Il faut souhaiter que des statistiques plus précises et plus récentes permettent de mesurer l'impact de ces encouragements alors même que la formule du travail à temps partiel est vraisemblablement

susceptible de créer des emplois plus sûrement que les formules de dégageant du marché du travail de certaines catégories de salariés, comme les pré-retraités.

e - L'emploi des handicapés

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

- la substitution aux obligations de procédure en vigueur une obligation de résultat pour les entreprises de 20 salariés et plus, c'est-à-dire celle d'employer 6 % des travailleurs handicapés et cela au terme d'une période transitoire de trois ans après la promulgation de la loi ;

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

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

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

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

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

Par le jeu des dispositions incluses dans la loi du 10 juillet 1987 et notamment par le moyen du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés, on peut penser, notamment sur la base des simulations effectuées pour mesurer l'application de la nouvelle législation, que les 100 000 entreprises privées concernées par ce dispositif devront embaucher entre 120.000 et 150 000 handicapés pour atteindre le taux de 6 % fixé par la loi, alors même que leur quota moyen actuel est de 4 %.

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

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

B - L'évolution du chômage

Contrepoint de l'emploi, le chômage est la traduction de l'évolution, à la fois du marché du travail et de la démographie, comme l'a montré l'enquête emploi de mars 1987 de l'INSEE. Or entre mars 1986 et mars 1987, et pour la première fois depuis 20 ans, la population active totale a diminué en France de 9 000 personnes; de même, entre ces deux dates, la population active occupée a diminué de 129 000 personnes. Ce phénomène résulte en partie de l'évolution des taux d'activité : diminution du taux d'activité des moins de 25 ans par l'allongement de la scolarité, diminution du taux d'activité des plus de 50 ans par la mise en pré-retraite plus précoce, et recul du taux d'activité des femmes de moins de 40 ans.

De ce fait, le nombre de chômeurs a progressé à nouveau de 119 000 sur un an, et le bouclage emploi-chômage, en 1987, de mars à mars se présente ainsi :

- population active totale : - 9 000;
- actifs occupés : - 129.000;
- chômeurs : + 119 000.

Ces éléments permettent d'expliquer à la fois l'évolution des statistiques du chômage en France ainsi que l'évolution du chômage partiel ; face à cette situation, les pouvoirs publics ont réagi par une réforme des méthodes de placement de l'ANPE, mais malgré ces efforts, l'évolution du chômage reste inquiétante pour le régime d'indemnisation .

a - L'évolution et les perspectives du chômage en France

Depuis que le Sénat procède à des projections macro-économiques, notamment avec l'aide du modèle dynamique multi-sectoriel de l'INSEE (DMS), on sait que, du fait de l'évolution de la population active, la croissance de notre économie restera insuffisante dans les prochaines années pour renverser la tendance du chômage.

Avec un taux de croissance de 2,8 %, et compte tenu des gains de productivité ordinaires, si l'emploi industriel ne se dégrade pas, en revanche, le chômage continue à progresser. Comme l'indiquait l'année dernière le Ministre des affaires sociales et de l'emploi devant la commission des Affaires sociales, à l'occasion de l'examen des crédits de son budget pour 1987, selon les prévisions disponibles à moyen terme, dans cinq ans, le taux de chômage en France pourrait passer de 10,7 % à 13 %, en raison du surplus annuel de demandeurs d'emplois qui peut être chiffré à 190 000 personnes d'ici à 1990.

Comme le notait également récemment l'INSEE, en s'en tenant aux seules tendances de fond (accroissement démographique, développement de l'activité féminine, baisse de l'activité des jeunes en relation avec la scolarisation), la population active augmenterait annuellement d'environ 180 000 à 200 000 personnes. Ainsi la simultanéité d'une évolution nulle de l'emploi et de 140 000 demandes d'emplois supplémentaires est cohérente avec un accroissement encore important des ressources en main d'oeuvre.

Depuis 1985, le marché de l'emploi est caractérisé en France par un accroissement de plus en plus marqué des entrées et des sorties enregistrées par l'ANPE (+ 2,5 % en 1985, + 7,2 % en 1986 des

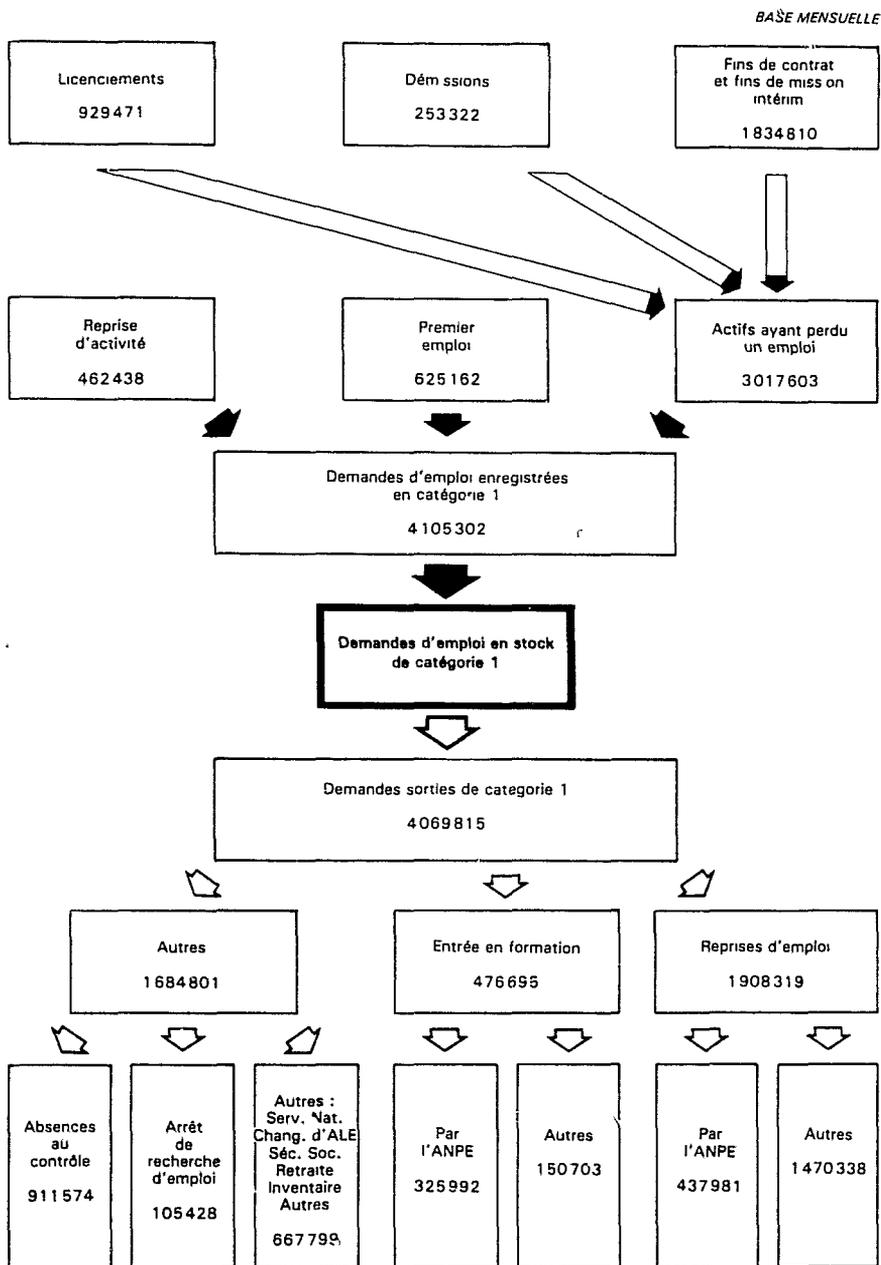
entrées). L'augmentation des inscriptions au chômage provient pour l'essentiel du développement des contrats temporaires (+ 8,4 % en 1985 et + 13,5 % en 1986). La fin des contrats à durée déterminée représente maintenant près de 40 % des raisons d'entrer au chômage, au lieu de 17,3 % dix ans plus tôt.

Les licenciements économiques n'ont pas joué un rôle plus important en 1986 qu'en 1985 dans les motifs d'entrée au chômage malgré la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, contrairement aux craintes manifestées par certains. Il résulte en effet d'une enquête du Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi réalisée auprès des établissements ayant procédé à des licenciements au cours du 3^{me} trimestre 1986 que le nombre de salariés ayant été licenciés pour motif économique au cours de ce même trimestre aurait été de 78.500 contre 75.500 pour la période identique de 1985; pour les seuls licenciements de moins de dix salariés, des calculs similaires conduisent à 46.000 salariés concernés pour le 3^{me} trimestre 1986, contre 43.900 pour la même période de l'année précédente.

L'augmentation du volume des sorties du chômage n'a pas été suffisante pour faire face à la montée des inscriptions au chômage. En effet on a enregistré en 1986 4.105.302 entrées à l'ANPE, mais seulement 4.069.815 sorties, soit en moyenne 340.000 sorties par mois en progression de 3,8 % sur l'année précédente. Sur les deux années 1985 et 1986, les admissions en stages ont fortement cru, surtout pour les jeunes, le nombre d'entrées en stages dépassant en 1986 celui des placements. Mais les reprises d'activité déclarées, qui comptent pour une moitié dans les motifs de sortie du chômage, ont continué à augmenter en 1986 (+ 5,8 %).

Le graphique ci-dessous fournit les grands équilibres du marché du travail en 1986.

LES EQUILIBRES DU MARCHE DU TRAVAIL EN 1986



Pour l'année 1987, après une période de forte progression (+ 120 000 demandeurs d'emplois supplémentaires en quatre mois), le nombre des chômeurs a baissé au cours du mois d'avril, est resté stable en mai, a de nouveau légèrement baissé depuis juin; le nombre des demandes d'emplois a ainsi reculé d'environ 30 000 au cours du deuxième trimestre 1987. En septembre le nombre des demandeurs d'emploi à l'ANPE a encore baissé de 2 %.

b - L'évolution du chômage partiel

Il convient tout d'abord de rappeler que le dispositif d'indemnisation du chômage partiel par l'Etat comporte deux aides distinctes :

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

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

Le décret du 3 avril 1985 a modifié le dispositif de l'allocation spécifique de chômage partiel et introduit un encadrement du recours à ce type de chômage, de telle sorte, qu'amorcé en 1985, le mouvement de baisse des indicateurs du chômage partiel s'est poursuivi au cours de l'année 1986, comme le montre le graphique ci-dessous.

Alors que depuis 1984 le chômage partiel total progressait de manière régulière, (12 % du nombre des journées indemnisables en 1984, 14,5 % en 1985), en 1986 les arrêts temporaires du travail ne représentent plus que 10,9 % de l'ensemble du chômage partiel.

Le recours au chômage partiel se concentre essentiellement dans sept activités dans lesquelles de grandes unités l'utilisent de manière massive et répétée, en particulier l'automobile, la construction navale, l'industrie textile, la construction mécanique, la fonderie, les matériels électroniques et les biens d'équipement ménager.

Mais près d'un chômeur partiel sur trois (29,1 %) travaillait en 1986 dans le secteur automobile.

En définitive, comme les années précédentes, le chômage partiel a été très peu utilisé par les établissements en tant que moyen d'adaptation des effectifs aux fluctuations de la conjoncture économique (0,2 % seulement de l'ensemble des établissements du secteur industriel et commercial n'affectant que 1 % des effectifs salariés recensés à l'UNEDIC).

c - La réforme de l'ANPE

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

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

Désormais le service public du placement des demandeurs d'emplois peut être assuré non seulement par l'ANPE, mais également par des établissements publics, des organismes paritaires, des collectivités locales, ayant passé une convention avec l'ANPE.

Le décret du 24 juin 1987 a notamment fixé les conditions d'agrément, le cas échéant, des organismes habilités à participer au service public du placement, avec des règles particulières pour les collectivités locales.

L'organisation et le fonctionnement de l'ANPE ont également été fixés par le décret du 24 juin 1987, qui a institué, par ailleurs, auprès de chaque délégué régional de l'ANPE, un comité régional, consulté aussi bien sur les orientations de l'action de l'ANPE au niveau régional que sur l'organisation du service public du placement ; des comités départementaux peuvent également être mis en place.

Une circulaire du 17 juillet 1987 a précisé :

- la mise en place des comités régionaux et départementaux de l'ANPE ;

- la procédure de conventionnement et d'agrément de l'ANPE autre que les communes ;

- le rôle des communes dans le service public de l'emploi ;

- la gestion de la liste des demandeurs d'emploi ;

- la coordination de l'action de l'ANPE avec les autres services et organismes chargés de la mise en oeuvre de la politique de l'emploi.

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

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

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

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

Pour ce qui concerne les relations entre l'ANPE et l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes, la convention passée le 7 mai 1985 entre ces deux principaux partenaires du service public de l'emploi a permis de renforcer la collaboration dans quatre domaines :

- l'adaptation de la formation aux besoins des demandes d'emploi des entreprises ;
- l'information et l'orientation des demandeurs d'emploi sur les actions de formation ;
- la diversification des actions de formation dans le cadre des programmes de lutte contre la sélectivité du marché du travail (chômage de longue durée).

L'AFPA a ainsi participé en 1986 à près de 15 % des stages modulaires mis en oeuvre par l'ANPE; au cours du premier semestre de l'année 1987, 24.000 chômeurs de longue durée ont bénéficié des stages modulaires de l'AFPA, qui avait en outre procédé à 5.782 actions de mise à niveau.

Pour ce qui est du rapprochement de l'ANPE et de l'UNEDIC, l'ordonnance du 20 décembre 1986 a permis :

- de faire participer des représentants du régime d'indemnisation du chômage aux instances nationales et locales de l'agence, de telle sorte que les mêmes représentants des partenaires sociaux puissent siéger dans les instances de l'ANPE, de l'UNEDIC et des ASSEDIC ;

- de simplifier les démarches des usagers en permettant leur inscription, soit auprès d'un bureau de l'ANPE, soit auprès de l'ASSEDIC ;

- de définir la contribution respective des deux institutions à l'accueil, à l'information et à l'orientation des personnes à la recherche d'un emploi.

Enfin, pour ce qui est des services extérieurs du travail et de l'emploi, les directeurs régionaux sont chargés, conformément aux dispositions du décret du 24 juin 1987, d'assister les préfets, commissaires de la république de départements et de régions, dans leur mission de coordination de l'ANPE, et celle des autres services et organismes chargés de la mise en oeuvre de la politique de l'emploi.

Par ailleurs les services de l'ANPE doivent fournir aux services extérieurs du travail et de l'emploi les statistiques et informations relatives au marché du travail, les renseignements relatifs aux demandeurs d'emploi bénéficiaires d'un revenu de remplacement, les informations relatives à l'activité du service public du placement, ces informations permettant de compléter celles qui sont déjà données par l'ANPE à l'occasion des réunions du service public de l'emploi et des comités régionaux et départementaux.

En 1986, on a constaté une amélioration du taux de placement des demandes, c'est-à-dire du rapport entre les demandes placées et les offres enregistrées, qui est passé de 59 % en 1985 à 62,8 % ; cette amélioration du taux de placement a été sensible pour les demandes de catégorie 1 (+ 3 %), mais aussi pour les demandes de catégorie 3 (+ 2%).

Le délai moyen de placement s'est également amélioré au cours du premier trimestre 1987 et est passé de 100 jours en mars 1986 à 80 jours en mars 1987. En revanche, l'ancienneté moyenne des demandes d'emploi s'est aggravée sur la même période, passant de 338 jours en mars 1986, à 356 en mars 1987.

Quant à la part de l'ANPE dans les embauches, qui est le rapport entre le nombre de placements réalisés par l'établissement et le nombre total des placements réalisés par les entreprises, des premières statistiques disponibles sur l'année 1985, il ressort que cette part varie largement entre 5,8 % comme en Ile de France et en Bretagne, à 11,4 % en Aquitaine et à 20,4 % en Languedoc-Roussillon. En moyenne, cette part est de l'ordre de 10 %.

Pour faire face à l'ensemble de ses missions, l'ANPE, qui est un établissement public à caractère administratif et à gestion déconcentrée, dispose de 11.221 agents et d'un budget s'élevant, en 1987, à 3 milliards 321 millions de francs et se répartissant de la manière suivante :

- 1,731 milliards au titre des dépenses de personnel ;
- 1,529 milliards au titre des dépenses de fonctionnement ;
- 60 millions au titre des dépenses d'investissement.

L'ANPE possède un réseau de 680 agences ou antennes locales et assure des permanences régulières dans près de 3.000 communes.

Dans la partie consacrée à la formation professionnelle, le rôle de l'ANPE en matière de fonctionnement sera plus spécialement évoqué.

d - L'indemnisation du chômage

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

Il convient tout d'abord de rappeler que le régime actuel d'indemnisation des travailleurs involontairement privés d'emploi a été fixé par une ordonnance du 21 mars 1984 et est entré en vigueur le premier avril 1984. Cette ordonnance avait notamment posé la distinction entre un système d'assurance destiné à indemniser les personnes travaillant déjà, et qui est entièrement financé par des cotisations des employeurs et des salariés, et un système de solidarité, financé sur fonds publics, qui indemnise, d'une part, les jeunes à la recherche d'un premier emploi (en attente d'insertion ou de réinsertion) et, d'autre part les chômeurs de longue durée, lorsqu'ils cessent de bénéficier des allocations d'assurance.

Dans le cadre de la nouvelle convention signée entre les partenaires sociaux le 19 novembre 1985, le régime d'assurance est financé par une cotisation globale de 6,58 % à compter du 1er novembre 1985, dont 2 % sont affectés au financement de la garantie de ressources ; les employeurs cotisent pour 4,27 % et les salariés pour 2,31 %. En outre, ces derniers versent une contribution complémentaire de 0,50 % sur la tranche des rémunérations comprise entre le plafond des cotisations à la sécurité sociale et celui du régime des retraites des cadres.

Le régime d'assurance, qui résulte de la convention du 19 novembre 1985, ne comporte plus qu'une allocation de base (ainsi qu'une allocation de base exceptionnelle) et une allocation de fin de droit, l'allocation spéciale versée antérieurement aux licenciés économiques ayant été supprimée ainsi que les indemnités de formation. En 1986, 97.400 personnes avaient bénéficié de l'allocation de base, 44.600 d'allocations de base exceptionnelles, 320.900 d'allocations de fin de droit.

Par ailleurs, au titre du régime de solidarité, qui finance à la fois des prestations servies antérieurement et qui seront versées aux intéressés jusqu'à la fin de leurs droits notifiés, ainsi que de nouvelles prestations comme l'allocation de solidarité spécifique aux chômeurs de longue durée ou l'allocation d'insertion, le nombre de bénéficiaires était, en 1986, de 194.000 pour l'allocation d'insertion, 209.500 pour l'allocation de solidarité spécifique.

A ces deux catégories de bénéficiaires de l'indemnisation du chômage, il convient d'ajouter les pré-retraités qui, sur la base d'un accord du 4 février 1983, bénéficient d'une garantie de ressources dont l'allocation est à la charge de l'association de gestion de la structure financière (ASF).

Depuis la réforme intervenue le 1er avril 1984, les allocations du fonds national pour l'emploi sont désormais entièrement à la charge de l'Etat.

Au 31 décembre 1986, les pré-retraités étaient au nombre de 536.800 dont 247.700 bénéficiaient des allocations de pré-retraites de l'Etat et 289.100 de la garantie des ressources. Au total, au 31 décembre 1986, on dénombrait 2.329.500 allocataires de l'assurance chômage, 1,8 million de demandeurs d'emploi étant en moyenne indemnisés chaque mois.

Pour l'année 1986, et comme l'indique le tableau ci-dessous, l'UNEDIC a réalisé un excédent des ressources sur les dépenses de 2,6 milliards de francs, les dépenses s'étant montées à 54,7 milliards de francs et les recettes à 57,4 milliards de francs.

COMPTES DU REGIME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE POUR
1986

DEPENSES		RECETTES	
Allocations d'assurance (allocations de base et de fin de droits)	50.181	Contributions	56.225
Aide à la réinsertion	481	Cumul emploi-retraite	163
Gestion administrative et immobilisations	1.871	Autres produits	1.028
Validation des retraites	852		
Fonds sociaux et divers	529		
Charges financières	858		
	54.772		57.416
Solde excédentaire	2.644		

(en millions de francs)

L'excédent de 2,6 milliards a profité à la trésorerie du régime dont la dette est passée entre le 1er janvier 1986 et le premier janvier 1987 de 10,9 à 8,6 milliards de francs.

Toutefois, pour 1987, les prévisions faites par l'UNEDIC sur la base des chiffres connus relatifs au premier semestre conduiraient à un solde déficitaire de 348 millions de francs, comme l'indique le tableau ci-dessous.

COMPTES DU REGIME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE POUR
1987

DEPENSES		RECETTES	
Allocations d'assurance (allocations de base et de fin de droits)	56.123	Contributions	58.471
Aide à la réinsertion	260	Cumul emploi-retraite	34
Gestion administrative et immobilisations	2.131	Autres produits	1.659
Conventions de conversion	126		
Validation des retraites	1.048		
Fonds sociaux et divers	163		
Charges financières	671		
	-----		-----
	60.522	Solde déficitaire :	60.174
			348

(en millions de francs)

Quant à l'année 1988, les projections réalisées par l'UNEDIC conduisent à un solde déficitaire de 3,7 milliards de francs comme l'indique le tableau ci-dessous.

COMPTES DU REGIME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE POUR
1988

DEPENSES		RECETTES	
Allocations d'assurance (allocations de base et de fin de droits)	61.401	Contributions	60.281
Aide à la réinsertion	240	Autres produits	2.311
Gestion administrative et immobilisations	2.374		
Conventions de conversion	336		
Validation des retraites	730		
Fonds sociaux et divers	218		
Financement AS - FNE	244		
Charges financières	771		
TOTAL :	66.314	TOTAL :	62.592
		Solde déficitaire :	- 3.722

(en millions de francs)

Pour ce qui est des comptes de la structure financière, la subvention de l'Etat passerait de 11,7 milliards de francs en 1986 à 11,8 milliards de francs en 1987 et 12,2 milliards de francs en 1988 comme l'indique le tableau ci-dessous.

COMPTES DE LA STRUCTURE FINANCIERE POUR 1986

DEPENSES		RECETTES	
Garanties de ressources (y compris allocations décès)	25.512	Contributions	24.155
Gestion	819	Subvention Etat	11.727
Disponible pour retraites complémentaires	9.551		
TOTAL :	35.882	TOTAL :	35.882

(*) dont 265 millions de francs de régularisation au titre de 1985

(en millions de francs)

Quant aux comptes du Fonds de solidarité et des dépenses de l'Etat au titre des pré-retraites, ils ont été de 9,5 milliards de francs en 1986 comme l'indique le tableau ci-dessous, soit 7,1 milliards de francs pour les contrats de solidarité et 11,5 milliards de francs pour les allocations de solidarité du fonds national pour l'emploi.

COMPTES DU FONDS DE SOLIDARITE ET AUTRES DEPENSES
DE L'ETAT EN 1986

DEPENSES		RECETTES	
Allocations d'insertion	4.090	Contributions de solidarité	3.680
Allocations de solidarité	4.967	Subvention Etat	5.830
Frais de gestion	453		
TOTAL :	9.510	TOTAL :	9.510

(en millions de francs)

Une projection effectuée au Sénat par le service des études législatives avec les modèles spécialisés de la direction de la Prévision permet d'envisager l'évolution suivante des prestations chômage et des pré-retraites d'ici à 1992.

Compte tenu de l'augmentation du chômage retracée dans le scénario servant de base à la projection des finances publiques retenu par le Sénat dans cet exercice, le nombre des chômeurs indemnisés par l'UNEDIC augmenterait de 36% entre 1986 et 1992. Le nombre des chômeurs percevant l'allocation de solidarité augmenterait d'un peu moins de 50%. Au total, la proportion des chômeurs indemnisés resterait stable (soit 2/3 du nombre des chômeurs au sens du BIT); mais le nombre des chômeurs relevant du régime de solidarité augmenterait

plus vite que celui des chômeurs relevant du régime d'assurance. Le système des pré-retraites "garanties de ressources" est en voie d'extinction : les effectifs concernés passeraient de 320.000 en 1986 à 43.000 en 1992. Le nombre des pré-retraites "Fonds national de l'emploi-contrats de solidarité" passerait de 250.000 en 1986 à 195.000 en 1992.

Il a été supposé également qu'à partir de 1989 les allocations de chômage et les pré-retraites seraient indexées sur le salaire net moyen par tête.

Finalement, entre 1986 et 1992, les taux de croissance annuels moyens, en francs constants, des différentes prestations seraient les suivants :

- assurance-chômage : + 6.2%;
- chômage-solidarité : + 7.1%;
- pré-retraites "garantie de ressources" : - 27.6%;
- pré-retraites FNE et contrats de solidarité : - 0.3%.

Actuellement, l'association pour la structure financière (ASF) prend en charge le coût de l'abaissement à 60 ans de l'âge de l'ouverture des droits à la retraite, qui pèse sur le régime complémentaire des cadres (AGIRC) et sur celui des salariés non cadres (ARRCO). Pour 1992, ce coût est estimé à un peu plus de 6 milliards de francs pour l'AGIRC et à un peu plus de 12 milliards de francs pour l'ARRCO.

Les ressources de l'ASF sont constituées, d'une part, par 2 points de cotisation-chômage, d'autre part par une dotation de l'Etat (11,9 milliards de francs en 1987) qui représente à peu près un tiers des ressources. En principe l'ASF devrait disparaître en 1990 et la question se pose donc de savoir s'il faut faire l'hypothèse que, d'une façon ou d'une autre, l'Etat maintiendra sa contribution ou si, au contraire, il cherchera à se désengager. La somme en jeu représente près de 14 milliards de francs à l'horizon de la projection.

La projection a été faite dans l'hypothèse où cette participation serait maintenue. Une hypothèse contraire aurait conduit à des hausses de cotisations aux régimes complémentaires de retraite plus importantes que celles qui sont décrites ci-après; sous cette hypothèse, le compte de l'ARRCO resterait excédentaire dans la projection; en revanche, on a dû simuler, à partir de 1989, des hausses

de cotisations (60% employeurs - 40% salariés) à l'AGIRC et à d'autres régimes complémentaires dont le principal est l'IRCANTEC (retraites complémentaires des agents non titulaires des administrations publiques). Ces hausses représentent à peu près 3 milliards de francs en 1989 et 12 milliards de francs en 1992 (dont 7.2 milliards de francs à la charge des employeurs et 4.8 milliards de francs à la charge des salariés).

Pour ce qui est de l'assurance-chômage, en début de période, la projection comporte une hausse de la cotisation-chômage qui atteint 0.6 point en 1989 (soit 8.2 milliards de francs) répartie par moitié entre employeurs et salariés.

A partir de 1990, et en liaison avec l'hypothèse évoquée ci-dessus d'un maintien de la participation de l'Etat au financement du coût de l'abaissement de l'âge de la retraite pour les régimes complémentaires, on a pu simuler une rétrocession à l'UNEDIC d'une partie des 2 points de cotisation-chômage affectés à l'association pour la structure financière. Cette rétrocession porte, en 1992, sur 18 milliards de francs (soit l'équivalent de 1.2 point de cotisation).

Dans ces conditions, les deux-tiers de la hausse de cotisation-chômage, dont on a dû faire l'hypothèse en début de période, pourraient être annulés; dès lors, en 1992, les majorations de ressources incluses dans la projection au profit de l'UNEDIC sont les suivantes :

- 3 milliards de francs correspondant à 0,2 point de cotisation (répartis pour moitié entre employeurs et salariés);

- 18 milliards de francs correspondant à la rétrocession à l'UNEDIC de 1,2 point de cotisation affecté à la structure financière.

Si l'on avait fait l'hypothèse d'un simple maintien du pouvoir d'achat des allocations de chômage au lieu de les indexer sur les salaires nets, les charges de l'UNEDIC auraient été réduites de 4,5 milliards de francs en 1992 par rapport aux résultats de la projection. Il n'aurait alors plus été nécessaire de simuler une hausse de cotisations (sous réserve du transfert de recettes de l'ASF vers l'UNEDIC dont on a fait l'hypothèse).

*

* *

En définitive, si l'emploi a cessé de se dégrader en France depuis 1986, essentiellement par le jeu net des créations d'emplois dans le secteur tertiaire, on constate également que le chômage continue globalement à s'aggraver, pesant ainsi sur les conditions de son indemnisation.

De ce point de vue, on ne peut qu'être inquiet de l'évolution du régime paritaire d'assurance chômage dont le déficit prévisionnel de 3,7 milliards de francs en 1988 s'inscrit dans la dérive déficitaire de l'ensemble des comptes de notre protection sociale.

Des mesures rigoureuses devront de ce point de vue être prises dans les prochains mois, mesures qui, il faut l'espérer, ne modifieront pas les relations du travail en France.

DEUXIEME PARTIE

L'EVOLUTION DES RELATIONS DU TRAVAIL EN FRANCE

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

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

A - Les réformes mises en oeuvre en 1986 et 1987

Les réformes mises en oeuvre en moins de 2 ans ont été au moins aussi importantes que celles qui, entre 1981 et 1985, avaient bouleversé le droit du travail.

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

Parmi l'ensemble de ces mesures, celles qui ont le plus contribué à transformer les relations du travail sont celles qui sont

relatives à la réglementation du contrat de travail, à l'aménagement du temps de travail, à la prévention du chômage de longue durée et aux conditions de départ à la retraite.

a - La réglementation du contrat de travail

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

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

Votre commission des affaires sociales, dans le débat sur la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, a largement soutenu le gouvernement dans son initiative pour assouplir les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent gérer leur personnel.

En effet, votre rapporteur avait souligné que les conditions qui avaient imposé l'intervention de l'administration, par la loi du 3 janvier 1975 relative au licenciement pour cause économique, notamment dans le cadre de la préservation des finances de l'UNEDIC, n'avaient plus leur raison d'être et constituaient même, dans un certain nombre de cas, un frein à l'embauche.

La commission avait d'ailleurs fourni des documents chiffrés sur le coût pour l'économie du maintien de la procédure d'autorisation administrative préalable au licenciement économique.

La suppression de cette procédure est intervenue dans le cadre d'un processus législatif complexe, puisque, après le refus du Président de la République de signer une ordonnance réglant ce problème, une première loi, en date du 3 juillet 1986, a posé le principe de la suppression de l'autorisation administrative, à compter du 1er janvier 1987, et le maintien, à titre transitoire, du contrôle de l'administration, sur le contenu du plan social, pour les licenciements de plus de 10 salariés au cours d'une même période de 30 jours.

Avant la date du 1er janvier 1987 la loi avait invité les partenaires sociaux à définir, par voie de négociation, de nouvelles

procédures de licenciement et notamment de nouvelles règles d'information et de consultation des représentants du personnel.

Ces négociations ont abouti à l'accord interprofessionnel du 20 octobre 1986, que la loi du 30 décembre 1986 a transposé dans le domaine législatif.

Il faut souligner l'importance de cet accord des partenaires sociaux, qui a été le premier à intervenir depuis mars 1986, et qui a tiré les conséquences des modifications législatives introduites dans le droit du travail par la loi du 3 juillet 1986.

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

Les procédures de consultation des représentants du personnel et de notification du licenciement aux salariés sont en revanche renforcées de trois manières par la loi du 30 décembre 1986 :

- tout d'abord, pour les licenciements de plus de 10 salariés, la loi a prévu la tenue obligatoire de deux réunions des institutions représentatives du personnel ;

- par ailleurs, dans tous les cas, y compris pour les licenciements de moins de 10 salariés, l'employeur est tenu d'avoir un entretien préalable avec le salarié licencié;

- enfin, les employeurs sont tenus à un effort plus important pour le reclassement des salariés licenciés avec la mise en oeuvre de conventions de conversion que l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille, peut offrir grâce aux conditions de participation de celles-ci au régime qui est soutenu financièrement par l'Etat.

La convention de conversion, d'une durée de 5 mois maximum, permet au salarié de bénéficier d'une aide visant à favoriser son reclassement.

Après un bilan destiné à évaluer ses acquis professionnels et à définir la formation, d'une durée maximale de 300 heures, qui peut lui être offerte, l'intéressé reçoit une allocation égale à 110 % de son salaire

brut antérieur, allocation qui est cofinancée par le régime d'assurance chômage et par l'entreprise, laquelle reverse à l'UNEDIC l'équivalent de 2 mois du préavis non remis au bénéficiaire de la convention de conversion. Mais contrairement au système du congé de conversion qui avait été mis en oeuvre en août 1985, le contrat de travail est rompu dès le début de la convention de conversion.

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

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

Ces contrats doivent comporter un terme fixé avec précision dans la conclusion du contrat, sauf exception, et la durée maximale de ceux-ci, qui était, selon les cas, de 6 ou 12 mois, et exceptionnellement de 24 mois, est portée, dans tous les cas, à 24 mois, renouvellement éventuel compris.

Le contrat à durée déterminée peut être renouvelé 2 fois, chaque fois pour une durée au plus égale à celle de la période initiale et sans que le total puisse dépasser 2 ans.

Les salariés placés sous contrat à durée déterminée ou sous contrat de travail temporaire sont pris en compte dans l'effectif de l'entreprise, au prorata du temps de présence au cours des 12 derniers mois.

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

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

b - L'aménagement du temps de travail

La modification de la législation relative à l'aménagement du temps de travail a entraîné de longs débats au Parlement, qui avait déjà été amené à en connaître lors des travaux préparatoires à la loi du 28 février 1986 relative à la négociation collective sur l'aménagement du temps de travail (loi Delebarre).

Cette modification de la législation qui avait, dans un premier temps, fait l'objet d'une ordonnance soumise à la procédure du Président de la République, mais que ce dernier avait refusé de signer, avait été insérée dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social adopté par le Parlement le 20 décembre 1986, mais dont les dispositions sur la flexibilité furent annulées, pour des raisons de forme, le 23 janvier 1987, par le Conseil Constitutionnel .

ces dispositions furent à nouveau présentées au Parlement, d'abord en première lecture au Sénat en avril 1987, finalement adoptées définitivement par le Parlement le 11 juin 1987, et publiées dans la loi n° 87-423 du 19 juin 1987.

Les dispositions de ce texte, qui s'inspirait largement de la proposition de loi de la commission des affaires sociales du Sénat Fourcade-Boyer n° 323 du 2 avril 1986, ont apporté d'importantes modifications à la loi Delebarre du 28 février 1986, sur les points suivants :

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

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

La récupération est donc désormais possible quand le travail n'a pas été effectué pour cause d'inventaire ou d'intempéries. Quant au calcul des heures supplémentaires, il est autorisé, non plus seulement dans le cadre de la semaine, mais également par cycle de travail de quelques semaines, dès lors que celui-ci est fixe et répétitif. Toutefois, ce décompte n'est admis que dans 3 hypothèses : pour les entreprises fonctionnant en continu, dans le cas où un décret l'a prévu, ou encore lorsque l'entreprise est inscrite à une convention ou un accord de branche étendu, lequel fixe alors impérativement la durée maximale du cycle.

Quant au remplacement éventuel du paiement des heures supplémentaires par un repos compensateur, il peut être maintenant prévu par un accord d'entreprise, et non obligatoirement par un accord de branche étendu comme antérieurement.

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

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

Votre commission, qui avait souligné, notamment lors du débat du mois d'avril 1987, que la flexibilité du travail était un des éléments de l'adaptation des moyens de production aux nouvelles conditions de la concurrence et finalement de la préservation de l'emploi, s'est félicitée de la détermination du gouvernement à faire voter un texte indispensable pour l'adaptation des conditions de fonctionnement des entreprises.

La commission avait toutefois souhaité que la négociation menée dans les entreprises sur l'aménagement du temps de travail

puisse être encadrée par une négociation de branche, et elle avait accueilli avec satisfaction le fait que, lors de la séance du 11 juin 1987, le ministre des affaires sociales et de l'emploi s'était engagé à essayer, au cours d'une prochaine réunion des partenaires sociaux, de relancer la négociation de branche sur les points les plus importants.

Au 30 septembre dernier, le bilan d'application de la loi du 19 juin 1987 peut être considéré comme satisfaisant, puisqu'un certain nombre d'accords importants ont déjà été signés, comme dans la métallurgie, les ventes en gros, les hypermarchés, les entreprises d'alimentation, le gardiennage, et que d'autres sont en cours de négociation, dans le bâtiment et le textile notamment.

Au niveau des entreprises, plus d'une centaine d'accords de modulation ont été signés depuis le 1er avril 1987, soit davantage que durant les 7 mois précédents, entre septembre et mars. Par ailleurs, un effort de mise en conformité des accords d'entreprise signés antérieurement à la loi a été entrepris; sur environ 1 500 accords déposés depuis 2 ans auprès des directions départementales du travail, 390 ont déjà été réexaminés et 100 d'entre eux ont donné lieu à observations. Sur cette base, 57 de ces accords sont également en renégociation.

Un effort d'information sur les possibilités offertes par la loi a été parallèlement accompli par le ministère qui vient de diffuser à 200 000 exemplaires deux brochures : l'une sur l'adaptation des horaires et fluctuations d'activité, et l'autre sur l'allongement de la durée d'utilisation.

Ces brochures publiées dans la collection "Transparences", seront prochainement complétées par une brochure plus générale sur le temps de travail, alors même qu'un programme de formation des services extérieurs du ministère sur le contenu de la loi a été mis en place.

c - La lutte et la prévention contre le chômage de longue durée

Votre commission des affaires sociales a également encouragé le gouvernement à mettre en place des dispositions spéciales en faveur des chômeurs de longue durée, qui étaient officiellement, d'après les recensements de l'ANPE, en avril 1987, au nombre de 844 427, soit 32,6 % de demandeurs d'emploi, 350.000 d'entre eux étant inscrits au chômage depuis plus de 2 ans.

Le rapporteur de la commission, qui avait souligné l'explosion du chômage de longue durée en France ces dernières années, et insisté sur les situations dramatiques dans lesquelles peuvent se trouver les demandeurs d'emploi à long terme, s'était montré certain de l'efficacité d'un dispositif qui s'appuie largement sur l'entreprise pour faciliter la réinsertion sociale et professionnelle des jeunes et des adultes victimes de l'une des formes de chômage de longue durée, d'exclusion, d'insertion, de reconversion ou d'adaptation. Il avait notamment noté, qu'à la différence de certains dispositifs antérieurs, celui-ci, grâce aux exonérations de charges sociales accordées aux employeurs, devrait être d'une efficacité certaine, et il a estimé que l'ampleur des moyens de formation dégagés permettait d'escompter le succès de ce plan.

La loi n° 87-518 du 10 juillet 1987 a poursuivi deux objectifs : l'un de prévention, l'autre de réinsertion.

Au titre de la prévention, la mesure la plus importante, qui a résulté d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat, tient à la création d'une nouvelle cotisation, mise à la charge des employeurs qui procèdent à des licenciements économiques sans aide directe ou matérielle de reclassement.

Cette cotisation, correspondant à 3 mois de salaire brut, est versée à l'UNEDIC et comporte deux assouplissements qui ont été introduits sur proposition de votre commission, à savoir : d'une part, une dispense de paiement quand l'employeur conclut avec l'Etat des conventions d'allocations spéciales du fonds national pour l'emploi et en propose le bénéfice aux salariés avant l'expiration de leur délai congé; d'autre part, un remboursement de cotisation quand un des salariés est reclassé sous contrat à durée indéterminé dans les 3 mois suivant l'expiration du délai congé.

Au titre de la réinsertion, deux types de mesures ont été mises en place par la loi du 10 juillet 1987.

Tout d'abord des formules de reclassement basées sur le système de l'alternance. Véritables contrats de travail de réinsertion en alternance (CRA), ces contrats, d'une durée minimale d'un an, comportent une formation minimale de 300 heures; ensuite des stages de réinsertion en alternance (SRA), s'adressant aux chômeurs les plus défavorisés de très longue durée, organisés par les agences locales pour l'emploi et les directions départementales du travail et de l'emploi et financés par l'Etat.

D'autre part, une mesure d'incitation à l'embauche a été insérée dans la loi au profit des employeurs qui embaucheront un chômeur de longue durée dans les 3 mois suivant un stage de réinsertion professionnelle et qui bénéficieront alors d'une exonération de 50 % des cotisations patronales d'assurance sociale et d'allocations familiales pendant une durée d'un an.

La traduction financière de ces engagements de l'Etat est analysée dans le 3e partie de ce rapport.

d - Les conditions du départ à la retraite

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

Certes la loi de mensualisation du 19 janvier 1978 prévoyait le versement d'une indemnité spécifique en cas de départ en retraite du salarié à son initiative. Mais certaines conventions collectives pouvaient maintenir des clauses impératives de départ comme les clauses-couperet ou guillotine, prévoyant la cessation automatique des relations de travail à un âge déterminé du salarié.

Ces nouvelles dispositions du code du travail, insérées par l'article 59 de la loi du 30 juillet 1987, ont ainsi défini les conditions du départ à la retraite d'un salarié, selon que ce départ est décidé par le salarié ou qu'il résulte d'une mise à la retraite du fait de l'employeur.

Dans le cas d'un départ volontaire du salarié, la loi a spécifié que le salarié qui prend l'initiative de rompre son contrat de travail bénéficie, soit de l'indemnité de départ en retraite prévue par la loi du 19 janvier 1978, c'est-à-dire au minimum un demi-mois de salaire au bout de dix ans, un mois après quinze ans, un mois et demi après vingt ans et deux mois après trente ans, soit, dès lors qu'elle lui est plus favorable, de l'indemnité de départ en retraite conventionnelle ou contractuelle, le salaire pris en considération étant le salaire moyen des douze ou des trois derniers mois suivant le calcul le plus avantageux.

Dans le cas d'une mise à la retraite du fait de l'employeur, une telle rupture s'analyse comme une mise à la retraite, dès lors que le salarié concerné remplit les deux conditions suivantes, à savoir bénéficier d'une pension de retraite à taux plein et remplir les conditions d'ouverture du droit à la pension vieillesse, c'est-à-dire la condition d'âge requise pour demander la liquidation de cette pension à 60 ans au moins dans le régime général, et parfois à moins dans les régimes spéciaux.

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

Il faut en outre ajouter que, depuis mars 1986, une autre disposition importante a été prise dans le cadre de la loi portant diverses mesures d'ordre social du 23 janvier 1987, à savoir la suppression de la contribution de solidarité en cas de cumul emploi-retraite.

Cette contribution avait été mise en place par l'ordonnance du 30 mars 1982 dans le cadre de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans et elle concernait les personnes qui continuaient à exercer une activité rémunérée après avoir fait liquider une pension de retraite. Son taux avait été porté à 10 % des revenus non salariaux et à 20 % des salaires perçus par la loi du 17 janvier 1986, supporté à parts égales par l'employeur et le salarié.

Les dispositions de la loi du 17 janvier 1986 avaient été particulièrement critiquées par votre commission des Affaires sociales qui ne peut donc que se prononcer favorablement sur la suppression de cette contribution qui vise à laisser le libre choix au travailleur âgé en matière de cessation d'activité et qui s'inscrit dans la politique de liberté de départ à la retraite telle qu'elle a été précisée par l'article 59 de la loi du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social.

B - La négociation entre les partenaires sociaux pour l'adaptation des relations du travail

On dispose d'éléments particulièrement précis sur les conditions dans lesquelles les partenaires sociaux ont négocié en 1986, grâce à la note de tendance du bilan des négociations collectives présentée aux partenaires sociaux le 29 juin 1987 à l'occasion de la réunion de la commission nationale de la négociation collective. Les éléments contenus dans ce bilan sont à la fois d'ordre quantitatif, synthétique et pratique.

a - Les données statistiques

La négociation entre les partenaires sociaux s'est maintenue à un rythme soutenu en 1986, rythme équivalent aux années précédentes pour la négociation interprofessionnelle, avec un nombre de salariés concernés par la négociation de branche qui reste toujours de l'ordre des 2/3 des salariés, et une progression du nombre d'entreprises concernées en raison de l'obligation de négociation sur l'expression des salariés.

Au niveau interprofessionnel, et en dehors de l'accord du 20 octobre 1986 sur les nouvelles procédures applicables en cas de licenciement pour cause économique, des accords ont été conclus sur les retraites complémentaires, dans le cadre de l'ARRCO, et un avenant sur la formation professionnelle a modifié l'exercice du droit des salariés au congé individuel de formation.

Au niveau des branches, les résultats de la négociation collective en 1986 restent stables par rapport à ceux de 1985, et malgré une diminution de 15 % du nombre d'avenants, le nombre de salariés concernés par la signature d'au moins un texte conventionnel dans l'année a progressé légèrement de 1985 à 1986, passant de 63 à 70 %.

Cette progression s'explique largement par la signature, fin 1986, d'un accord salarié dans la convention collective de la métallurgie de la région parisienne. Toutefois, même sans cet accord, ce sont encore 64 % des salariés bénéficiant d'une convention collective de branche qui ont été concernés par la signature d'au moins un avenant.

b - Le contenu de la négociation

En 1986, 32 textes de base et 695 avenants ont ainsi été passés dans 28 branches professionnelles, les thèmes de la négociation ayant porté prioritairement sur les salaires (75 % du nombre total des avenants), puis les classifications. La formation professionnelle n'a pas constitué un thème de négociation important en raison de l'impact de l'accord interprofessionnel de 1983 et de la loi de 1984, une centaine de branches ayant déjà négocié sur ce thème en 1984 et 1985. En 1986, 18 avenants seulement, contre 72 en 1985, ont ainsi été signés en matière de formation professionnelle.

Pour ce qui est de la négociation d'entreprise, 72 % des entreprises assujetties à l'obligation annuelle de négocier couvrant 87% des effectifs ont négocié conformément à la loi. Parmi les thèmes examinés au cours de ces négociations d'entreprise, les salaires ont constitué, dans 95 % des cas, le premier objet de la négociation. On observe également que l'aménagement du temps de travail prend désormais nettement le pas sur les aspects classiques de la durée du travail.

Le tableau relatif à la répartition des accords déposés auprès de l'administration de l'emploi et des affaires sociales permet de constater la progression très forte de la négociation sur l'aménagement du temps de travail qui est passé de 1984 à 1986 de 30 à 38,2 % des accords déposés, puisque 1867 accords, soit 18,8 % de plus qu'en 1985, ont été déposés en 1986 à ce titre.

REPARTITION DES ACCORDS DEPOSES EN 1986

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

Si la négociation salariale reste importante, en revanche d'autres thèmes prennent de plus en plus de poids parmi les préoccupations des partenaires sociaux, comme la durée du travail, l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, le droit d'expression des salariés, l'emploi, les nouvelles technologies et la formation professionnelle.

Pour ce qui est des salaires, le ralentissement du nombre de textes enregistrés au niveau des branches s'explique aussi par le ralentissement du rythme de la hausse des prix, alors même qu'au niveau des entreprises les augmentations de salaires négociées sont de plus en plus sensibles aux évolutions économiques tant générales que propres à l'entreprise.

Le niveau des augmentations de salaires s'est ainsi situé dans une majorité de cas entre 2,5 et 3 %; les clauses d'indexation des salaires et de sauvegarde ont en outre quasiment disparu au profit des simples clauses de rendez-vous.

Des augmentations individualisées sont prévues dans un nombre croissant d'accords (près du tiers) et cette pratique s'étend. Toutefois, seul un nombre restreint de textes précise les conditions aux termes desquels cette individualisation intervient. On peut noter également qu'aux côtés des primes traditionnelles (nourriture, vacances, etc...) des primes conditionnelles, liées aux résultats et aux performances, occupent une place croissante dans la négociation salariale.

Enfin, il ressort d'une étude, effectuée auprès de 48 entreprises dans 8 régions, que l'information qui doit être communiquée aux organisations syndicales, préalablement et conformément à la loi, l'est généralement de façon satisfaisante, surtout en ce qui concerne la part de la masse salariale affectée à des augmentations individuelles.

Pour ce qui est de la durée du travail, on sait l'importance de l'accord conclu dans la branche de la métallurgie à la suite de la loi Delebarre de 1986 et qui portait sur un élargissement de la modulation des horaires, sur une extension du travail en continu et du travail en équipe, sur le remplacement, par accord d'entreprise ou d'établissement, et du le paiement des heures supplémentaires par un repos compensateur.

Or, on l'a vu plus haut, à la suite de la publication le 11 juin 1987 de la nouvelle loi portant aménagement du temps de travail, de nombreux accords viennent d'être signés dans un certain nombre de branches professionnelles qui permettront d'encadrer les très nombreux accords que l'on constate au niveau des entreprises. En effet, en 1986, 1867 accords d'entreprises (contre 1600 en 1985) ont porté sur l'aménagement du temps de travail, 2/3 portant sur les ponts et les congés, et le 1/3 restant portant essentiellement sur les équipes de suppléance et sur la modulation du temps de travail.

Sur le thème de la modulation, qui a connu une progression importante au cours du dernier trimestre 1986, on observe que la majorité des accords fixent une durée moyenne de référence inférieure à 39 heures, une amplitude maximale rarement supérieure à 44 heures et un lissage de la rémunération en calculant le salaire de référence.

Par ailleurs, la moitié des accords de modulation prévoient une programmation indicative des semaines hautes et des semaines basses d'activité, complétée par un délai de prévoyance en cas d'horaires imprévus. Il faut souligner que tous les syndicats ont été signataires de ces accords dans des proportions plus ou moins importantes, la C.G.T. et la C.F.D.T. se situant en tête de ces signatures.

Pour ce qui est de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, 16 accords conventionnels de branche ont été passés en 1986; à la suite de la loi du 3 janvier 1986 sur le droit d'expression des salariés, qui a confirmé et renforcé les principales options de la loi du 4 août 1982, 1919 accords ont été passés en 1986, dont 1878 à titre exclusif sur le droit d'expression des salariés. Il faut souligner que près de la moitié de ces accords ont été signés dans les entreprises de moins de 200 salariés.

Toujours au titre de l'expression des salariés, un accord intègre la référence à l'organisation dans l'activité et la qualité de la production et définit la composition des groupes et les moyens consacrés à l'expression des salariés, les modalités de suivi, l'information des représentants des salariés; une majorité des accords passés inclut des dispositions spécifiques au personnel d'encadrement.

En ce qui concerne l'emploi, et notamment à la suite de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, on a recensé deux accords de branche signés sur les nouvelles procédures applicables en cas de licenciement pour cause économique, dans la métallurgie et les travaux publics, et trois accords concernant les problèmes d'emploi posés en cas de changement de prestataires de

services dans la manutention ferroviaire, la restauration collective et le nettoyage des locaux. Dans les entreprises, l'emploi constitue le quatrième thème des négociations, après les salaires, la durée du travail et l'expression, et les mesures prévues sont très diversifiées (indemnité de licenciement majorée, bourses pour l'emploi, incitation au départ volontaire ou à temps partiel, modulation des horaires ...).

La négociation relative à l'introduction de nouvelles technologies est restée limitée en 1986 bien que le nombre d'accords signés ait progressé, puisque 9 accords ont été signés en 1986 sur les 20 accords signés depuis 1983 (15 au niveau des entreprises et 5 au niveau de branche). Il est sûr que la négociation sur les nouvelles technologies pose un certain nombre de problèmes pratiques, et les dispositions contenues dans les textes signés ne portent que sur deux grands problèmes : l'un relatif aux dispositifs de concertation et de dialogue mis en place pour accompagner l'introduction de nouvelles technologies (le plus souvent consultation du comité d'entreprise et du comité d'hygiène de sécurité et des conditions de travail, plus rarement mise en place d'un suivi au niveau de la branche par des instances paritaires ou réunions des groupes d'expression d'entreprise); l'autre relatif aux conséquences des choix technologiques sur la situation du travail et parfois sur les conditions d'utilisation de certains équipements.

Conclus essentiellement au niveau des entreprises, ces accords sont généralement liés à l'informatisation des postes de travail et ils contiennent surtout des dispositions relatives à la formation, aux classifications, et à l'ergonomie des postes de travail. Il aborde encore peu les questions du contenu de l'organisation du travail en relation avec les spécificités de la législation et des situations du travail.

Enfin, une centaine d'accords d'entreprise ont porté sur la formation professionnelle et ont été déposés en 1986, la priorité dans ces accords étant donnée à l'entretien, à l'acquisition et au perfectionnement des connaissances, puis à la prévention, et enfin à la promotion de la culture générale. Certaines actions peuvent avoir un caractère social en faveur des catégories de salariés les plus vulnérables ou développer la formation sur l'hygiène et la sécurité.

Les actions de formation font rarement l'objet d'une reconnaissance allant au-delà d'une simple priorité sur les candidatures extérieures en cas de postes vacants; les accords sont peu novateurs tant en ce qui concerne les moyens reconnus aux représentants du personnel qu'en ce qui concerne les moyens financiers, les accords les plus novateurs visant soit à accorder des droits nouveaux pour les salariés (création d'un congé éducatif par exemple), soit à intégrer la formation professionnelle dans le fonctionnement de l'entreprise (intégration des

heures de formation par exemple dans les plans accompagnant les changements dans la production ou l'investissement en équipements).

c - Les actions pratiques en faveur de la négociation collective

L'administration de l'emploi et des affaires sociales exerce la fonction de secrétariat de la commission nationale de la négociation collective et de ses sous-commissions : préparation du bilan annuel, élaboration des documents de travail, préparation des textes d'extension et d'élargissement des conventions.

Cette activité s'est poursuivie en 1986 par de nombreux contacts avec les organisations d'employeurs et de salariés, par l'organisation de réunions informelles ou de groupes de travail, telle la Table Ronde concernant l'harmonisation de la couverture conventionnelle dans le secteur de l'aide à domicile; . 208 réunions de la commission mixte ont eu lieu en 1986, 136 étant consacrées à la révision de textes existants et 72 pour la mise au point de textes nouveaux.

L'instruction des demandes d'extension a abouti à la signature de 257 arrêtés d'extension portant sur 307 textes dont 20 conventions collectives.

8 arrêtés d'élargissement ont été pris pour 11 textes dont une convention collective.

L'administration de l'emploi et des affaires sociales a continué par ailleurs son activité de publication des conventions collectives de telle sorte qu'au 31 décembre 1986, 211 documents étaient disponibles portant sur l'ensemble des accords professionnels conclus dans les branches de la métallurgie, des industries agro-alimentaires, du bâtiment et des travaux publics et du bâtiment artisanal ainsi que 212 conventions nationales, 23 conventions régionales et un accord inter-professionnel national.

Le fichier informatisé des conventions collectives du ministère des Affaires sociales a été rénové et est disponible pour un suivi statistique et documentaire sur ordinateur.

Par ailleurs, cette action a été doublée d'un objectif prioritaire de généralisation à l'ensemble des salariés de la couverture

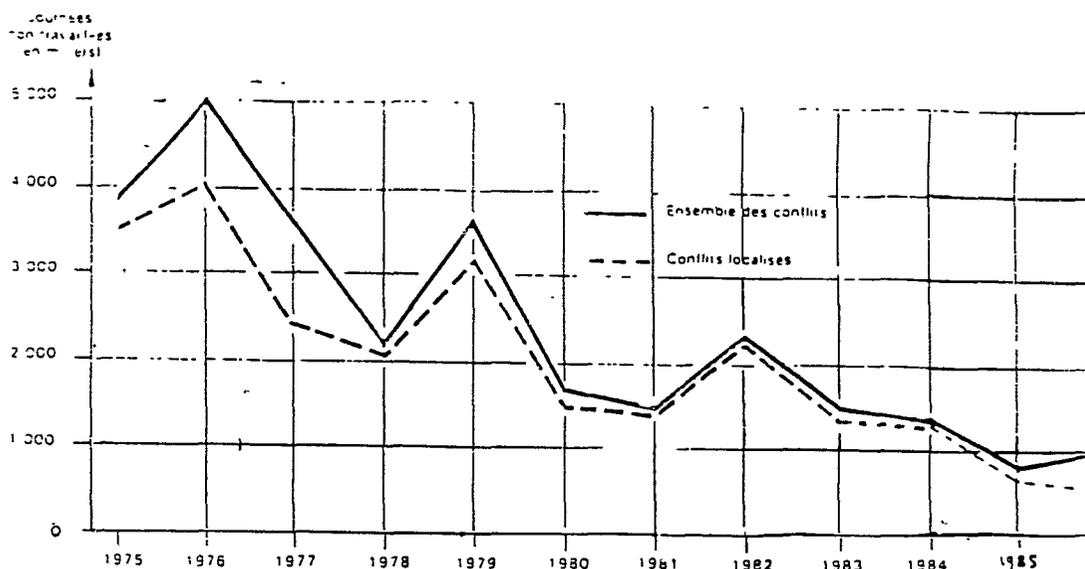
conventionnelle car si depuis 1983 600.000 salariés supplémentaires ont bénéficié d'une couverture conventionnelle et étant donné que 1,2 million de salariés sont concernés par des négociations en cours, il ne reste pas moins d'un million de salariés travaillant dans des établissements de plus de 10 salariés auxquels ne s'applique pas de convention collective.

Dans ces conditions, le ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi a décidé que dans les secteurs importants où les perspectives de négociation sont arrêtées, des contacts seront repris avec les organisations patronales, à charge pour elles de présenter des solutions d'ici la fin de la présente année. A défaut, une procédure d'élargissement constituerait la seule alternative. Pour ce qui est des secteurs de taille réduite, l'administration a rappelé qu'il appartenait aux partenaires sociaux de saisir la commission nationale de la négociation collective afin qu'une solution portant, soit sur le rattachement, soit sur l'élargissement d'une convention existante, soit trouvée.

C - L'évolution des conflits du travail

On a assisté en 1986 ainsi qu'au cours du premier semestre 1987 à une légère remontée du niveau de la conflictualité, puisque le nombre de journées individuelles non payées en 1986 est légèrement supérieur à celui de 1985 (1.041.600 contre 884.900), comme le montre le graphique ci-dessous.

EVOLUTION DU NOMBRE DE JOURNEES NON TRAVAILLEES A L'OCCASION DES CONFLITS DU TRAVAIL LOCALISES ET GENERALISES DE 1975 A 1986



Cette légère progression des conflits généralisés s'explique principalement par les conflits intervenus au mois de décembre 1986 et janvier 1987 dans plusieurs entreprises du secteur public (S.N.C.F., R.A.T.P., E.D.F.-G.D.F.).

En revanche et très significatif est le fait que le nombre de journées individuelles non travaillées dues aux conflits localisés a diminué passant de 726.700 en 1985 à 567.700 en 1986, alors même que le nombre d'établissements concernés par ces conflits est passé de 1.901 en 1985 à 1.391 en 1986.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, avec une moyenne mensuelle de 40.000 journées individuelles non travaillées dues aux conflits localisés survenus au cours du premier semestre 1987, le niveau de la conflictualité localisé connaît une légère augmentation, la moyenne mensuelle étant de 39.080 journées individuelles non travaillées au premier semestre 1986.

**JOURNEES INDIVIDUELLES NON TRAVAILLEES
DUES AUX CONFLITS COLLECTIFS LOCALISES**

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Janvier à Juin 87
292	338	203	173	264	126	120	187	110	109	60,5	47,5	44,0

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

Il faut également souligner que la part des conflits salariaux dans l'ensemble des conflits a continué à diminuer en 1986 par rapport à 1985, passant de 44 à 36 % au profit des conflits de l'emploi, dont la proportion passe de 29 à 35 % ; cependant les conflits salariaux continuent à représenter encore 43 % du total des journées individuelles non travaillées, à égalité avec les conflits de l'emploi (44 %). Quant aux conflits de droit et aux conflits portant sur les conditions de travail, leur part reste stable avec 22 et 7 %.

Il faut souligner enfin que le système d'arbitrage des conflits du travail en France est quasiment au point mort puisque 5 réunions seulement des commissions régionales de conciliation ont été recensées, contre 11 en 1985, et 24 en 1984 ; aucune procédure de médiation n'a été engagée en 1986, alors qu'on en relevait 3 en 1985, et 8 en 1984 ; par ailleurs, aucune procédure d'arbitrage n'a été utilisée depuis 1983.

Si les services de l'inspection du travail interviennent encore fréquemment pour favoriser la résolution des conflits (38 % des conflits résolus en 1986, 72 % d'entre eux permettant la conclusion de transactions entre les partenaires sociaux), en revanche les chiffres de 1986 confirment la tendance à la désaffection des organisations syndicales professionnelles pour les procédures réglementaires de résolution des conflits du travail.

Comme on a pu le voir lors du conflit des contrôleurs aériens, cette solution n'est pas satisfaisante et, comme l'avait souligné Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des Affaires Sociales du Sénat, par le dépôt d'une proposition de loi, le droit de grève, notamment dans la fonction publique, devrait vraisemblablement en France faire plus largement appel à la procédure d'arbitrage.

TROISIEME PARTIE

LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET SA TRADUCTION BUDGETAIRE

Depuis le printemps 1986, la politique de l'emploi a connu en France une évolution importante puisque, comme on l'a noté précédemment, quatre objectifs principaux ont été poursuivis :

- tout d'abord l'assouplissement de la réglementation du travail par la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, l'extension des possibilités d'utilisation du travail intérimaire et sous contrat à durée déterminée et par la modulation de la durée du travail ;

- d'autre part, l'aide à la la formation professionnelle et à l'embauche des jeunes demandeurs d'emploi, grâce à des mesures d'exonération des charges sociales devant favoriser le développement des formations en alternance ;

- ensuite l'amélioration du service public du placement, par l'ouverture des agences locales de l'emploi sur l'ensemble des partenaires concernés ;

- l'encouragement, enfin, des activités dites intermédiaires considérées comme susceptibles de constituer un nouveau gisement d'emploi.

Ces quatre objectifs principaux se sont ajoutés au maintien, et parfois à l'extension, d'un certain nombre de programmes déjà mis en oeuvre avant 1986, notamment dans quatre domaines principaux :

- la poursuite de la politique menée en faveur des chômeurs de longue durée ;

- la poursuite de la politique conduite en faveur de la promotion de l'emploi et de la création d'entreprises par les chômeurs ;

- le maintien d'une politique spécifique menée en faveur de certaines zones géographiques connaissant des difficultés particulières d'emploi ;

- enfin, la politique d'indemnisation des chômeurs et des pré-retraités.

Les pouvoirs publics mènent donc en France une politique de l'emploi ambitieuse et coûteuse qui porte autant sur la promotion de l'emploi que sur le maintien de la solidarité nationale.

A - La politique de l'emploi

L'action de la délégation à l'emploi, qui est principalement responsable de la mise en oeuvre des différentes politiques de l'emploi définies par le Gouvernement, s'inscrit dans le programme général de libération de l'économie engagé dès le second semestre 1986, après l'adoption, par le Parlement, de la loi autorisant le Gouvernement à prendre, par ordonnances, diverses mesures d'ordre économique et social.

Il faut tout d'abord rappeler que la politique de l'emploi s'appuie essentiellement sur le renforcement des capacités concurrentielles des entreprises françaises et découle donc de la politique de libération des prix, de libération des changes, d'amélioration du droit de la concurrence, de participation des salariés au bénéfice des entreprises, d'amélioration des conditions d'accès au marché financier des entreprises, d'allègement d'impôts sur les sociétés et de gel de l'effet des seuils fiscaux, ensemble de mesures que votre commission des Affaires sociales avait considérées, dès l'examen du projet de loi d'habilitation, comme indispensables pour réanimer l'économie française.

Plus spécialement axée sur la création des emplois, la loi de finances pour 1987 avait permis la création d'une incitation fiscale pour les particuliers investissant en fonds propres dans la création d'entreprises, l'allègement de la taxe professionnelle pour un montant de 5 milliards de francs, le gel de l'effet des seuils fiscaux pour les employeurs portant leurs effectifs à plus de 10 salariés, l'amélioration du régime de reprise de l'entreprise par les salariés et l'allègement des droits sur la transmission de l'entreprise et du patrimoine.

La délégation à l'emploi a été directement associée à l'ensemble des réformes des relations du travail qui ont été décrites plus haut, aussi bien en ce qui concerne le contrat de travail, la réforme des procédures de licenciement, la réforme du service public de l'emploi, la création des associations intermédiaires, la réforme de l'apprentissage, la loi sur le chômage de longue durée.

En dehors de ces dispositions d'ordre législatif ou réglementaire, la politique de l'emploi a porté plus spécialement sur :

- l'aide aux demandeurs d'emploi, créateurs d'entreprise;
- les programmes d'emplois d'initiative locale (EIL) ;
- le développement des emplois périphériques ;
- la reconduction du programme de réinsertion en faveur des chômeurs de longue durée ;
- le traitement des zones connaissant des difficultés particulières à l'emploi ;
- le renforcement de l'encadrement et de information des jeunes bénéficiaires des travaux d'utilité collective.

a - L'aide aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise

Le dispositif institué par la loi du 22 décembre 1980 a fait l'objet de modifications importantes à la suite de l'accord intervenu, le 10 février 1984, entre l'Etat et les partenaires sociaux, pour l'indemnisation du chômage. Cette aide, qui est intégralement prise en charge par l'Etat dans le cadre du régime de solidarité, se compose d'une aide financière, modulée entre 10.750 francs et 43.000 francs en fonction des références de travail et de la durée d'inscription, comme demandeurs d'emploi, des créateurs, avec une possibilité de majoration unique de l'aide, d'un montant maximum de 21.500 francs dans les 6 mois suivant le démarrage de l'activité, et le maintien, assuré gratuitement pendant deux trimestres, de la couverture sociale antérieure dont bénéficiait le créateur d'entreprise.

L'examen des statistiques montre que ce dispositif a rencontré un succès certain puisque, pour la période allant du 1er janvier 1979 au 31 décembre 1986, 3.000 personnes ont été bénéficiaires de cette aide.

Pour la seule année 1986, 71.000 personnes ont été concernées par ce programme, pour 62.000 entreprises créées ou reprises.

D'après les statistiques provenant de l'UNEDIC, le taux de retour à l'assurance chômage est inférieur à 14 %, deux ans après la création de l'entreprise, ce qui confirme le succès de ce type d'aide.

Le budget initial de cette action pour 1986 était de 1,45 milliard de francs et a été porté à 2,25 milliards de francs en cours d'année.

Les dossiers de demandes sont examinés par un comité départemental chargé de donner un avis au préfet et, le cas échéant, de proposer des mesures de soutien au projet.

b - Le programme d'emplois d'initiative locale

En vue d'une plus grande souplesse d'utilisation des crédits au plan local, la majorité des crédits concernant les autres actions de formation de l'emploi ont été regroupés en une dotation départementale déconcentrée visant à soutenir les initiatives inhérentes au développement des activités et à la création d'emplois.

Ce fonds regroupe quatre outils spécifiques en matière de promotion de l'emploi à savoir :

- l'aide à la création d'emplois d'initiative locale (EIL) -2.515 EIL passés en 1986 pour un montant de 96 millions de francs- dont le montant peut varier de 10.000 à 40.000 francs en fonction des besoins locaux et de l'intérêt du projet et même à 60.000 francs dans certaines zones connaissant des difficultés spécifiques;

- le fonds départemental pour l'initiative des jeunes (3.144 jeunes bénéficiaires de cette aide dans le cadre du F.D.I.J. pour 86 millions de francs en 1986);

- les conventions pour la promotion de l'emploi (C.P.E). -173 conventions passées en 1986 pour un montant de 16 millions de francs;

- enfin les conventions pour la promotion de l'emploi, passées dans le cadre des contrats de plan Etat-région, Etat-confédération générale des sociétés coopérative ouvrières de production et Etat - comité de liaison des boutiques de gestion (14 millions de francs de conventions conclues pour 1986).

c - le développement des emplois périphériques

La politique menée par la délégation à l'emploi consiste également à chercher de nouveaux gisements d'emploi et à soutenir leur développement, sans introduire de distorsion dans la concurrence. Les initiatives prises en 1986 portent essentiellement sur des dispositifs spécifiques à certaines catégories d'emploi, sur la mise en place des associations intermédiaires et sur la possibilité d'activités réduites pour les chômeurs indemnisés.

Au titre des dispositifs spécifiques à certaines catégories d'emploi, on peut noter les mesures prises en faveur :

- des personnes assurant la vente à temps choisi des produits et des services à domicile (arrêté du 24 décembre 1986 fixant l'assiette des cotisations de sécurité sociale) ;

- des correspondants locaux de la presse régionale ou départementale et des vendeurs colporteurs de presse (décret du 27 mars 1987 fixant les conditions de prise en charge par l'Etat d'une partie des cotisations sociales) ;

- de l'emploi à domicile de certaines catégories de personnes par la loi de finances pour 1987 (couples ou personnes seules qui travaillent ou ont la charge d'un enfant de moins de trois ans, handicapés vivant seuls, personnes âgées de plus de 70 ans ou couples de personnes âgées vivant seuls).

La délégation à l'emploi a également participé à la mise en place des associations intermédiaires créées par la loi du 27 janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social.

L'association intermédiaire est une association qui a pour but de mettre en relation des offreurs d'activités nouvelles et des personnes qui pourront se procurer un revenu et acquérir de nouveaux droits à l'assurance chômage ou à la sécurité sociale.

Plusieurs mesures ont été prises pour favoriser l'action des associations intermédiaires :

- exonération des cotisations patronales et salariales de sécurité sociale et d'allocations familiales jusqu'à 200 heures par trimestre;

- création d'un nouveau type de contrat de travail : le contrat de mise à disposition;

- enfin création d'une cotisation forfaitaire pour les accidents du travail.

Les associations intermédiaires doivent être créées par le Préfet Commissaire de la République afin d'éviter la distorsion dans la concurrence avec les activités artisanales, comme s'en était émue la commission mixte paritaire au cours de l'examen de ces dispositions de la loi du 27 janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social.

Pour ce qui est de l'activité réduite pour les chômeurs indemnisés, il s'agit d'une décision des partenaires sociaux, gestionnaires du régime de l'assurance chômage, permettant, à titre expérimental à compter du 1er décembre 1986, aux demandeurs d'emploi, d'effectuer des activités réduites dans la limite de 78 heures par mois, tout en maintenant leurs droits au versement des allocations de chômage, réduites en conséquence de la rémunération obtenue au titre de cette activité.

d - La reconduction du programme de réinsertion en faveur des chômeurs de longue durée

Le programme de réinsertion en faveur des chômeurs de longue durée est un programme important, qui a pour objectif d'éviter les phénomènes d'exclusion en favorisant la réinsertion professionnelle et sociale des chômeurs de longue durée.

Bénéficiaires d'une loi spéciale qui a été examinée plus haut (loi n° 87-518 du 10 juillet 1987), la politique en faveur des chômeurs de longue durée a été reconduite en 1986 et 1987 autour de 3 axes qui sont :

- des actions de formation professionnelle;
- des dispositions de réinsertion par le travail;
- l'instauration d'un système d'exonération des charges patronales pour l'embauche de chômeurs de longue durée.

Au titre des actions de formation professionnelle, trois catégories d'actions ont été menées en 1987, à savoir :

- l'amplification des programmes de stages d'insertion classique en faveur des chômeurs de longue durée, jeunes et adultes (240 000 places);

- la reconduction en 1987 du programme pour les femmes isolées (7 000 bénéficiaires);

- la mise en place de contrats de réinsertion en alternance (10 000 contrats prévus pour 1987);

- enfin, le développement de stages de réinsertion en alternance comportant sur 5 mois, pour moitié une période de formation professionnelle et pour moitié une période de stage en entreprise (20 000 stages prévus pour 1987).

Deux dispositifs de réinsertion par le travail ont été également mis en place :

- d'une part, un programme d'insertion locale (PIL), en faveur des chômeurs de longue durée indemnisés au titre de l'allocation

de solidarité spécifique, et âgés de 25 à 55 ans ; mis en oeuvre par les collectivités locales en contrepartie d'une activité d'intérêt général exercée durant 80 à 120 heures par mois, il offre une prestation équivalente à l'allocation spécifique de solidarité (1 950 F par mois), majorée d'une indemnité représentative de frais de 500 à 750 F par mois;

- d'autre part, un programme "complément local de ressources" (CLR), qui s'insère dans le cadre du plan d'action contre la pauvreté et la précarité et dont l'objectif est de fournir à des personnes adultes, âgées de plus de 25 ans, totalement démunies de ressources et n'ayant pas de droits ouverts à l'indemnisation du chômage, un minimum de revenus de l'ordre de 2 000 F par mois, en contrepartie d'un travail d'intérêt général d'une durée de 3 à 12 mois, exercé à mi-temps et d'une éventuelle formation (programme financé d'une part par l'Etat, d'autre part par le département, les collectivités locales et d'autres apports éventuels);

L'instauration d'un système d'exonération de 50 % des charges patronales pour l'embauche d'un chômeur de longue durée dans les 3 mois qui suivent sa sortie d'un stage de formation ou d'une action de réinsertion par le travail a pour objet d'amplifier le dispositif spécifique en faveur des chômeurs de longue durée mis en oeuvre par la loi du 10 juillet 1987.

En 1988, l'effort en faveur des chômeurs de longue durée sera maintenu avec :

- l'ouverture de 179 000 places de stages de formation classique, dont 50 000 destinés aux jeunes de moins de 25 ans, et 123.000 aux adultes (110 000 stages FNE-CLD) et 19 000 stages de mise à niveau;

- la mise en oeuvre de 7 000 actions de formation spécifique pour les femmes isolées (PLIF);

- la poursuite de l'effort de réinsertion des chômeurs de longue durée au moyen de dispositifs de formation en alternance (10.000 CRA et 20 000 SRA en 1988).

Les programmes d'insertion locale (PIL), financé sur le chapitre 46-71 (travail, emploi, fonds national de chômage), sera doté pour 1988 de 594,7 millions de francs.

Enfin, l'ensemble de la politique de l'emploi menée en faveur des chômeurs de longue durée pourra encore être amplifié par l'utilisation de la provision de 900 millions de francs, dont les crédits, inscrits au chapitre 44-77, ne sont pas encore répartis.

e - Le traitement des zones connaissant des difficultés particulières d'emploi

Le dispositif des pôles de conversion n'a pas été modifié en 1986, malgré quelques interrogations sur l'efficacité de certaines mesures comme les emplois d'initiative locale majorés, les allocations spéciales du fonds national de l'emploi, la préretraite avec réembauche.

Une réflexion sur les mesures susceptibles de favoriser et d'accélérer la reconversion des zones en difficultés, et la décision de cesser l'activité des chantiers navals de la Normed, ont conduit les pouvoirs publics à créer, par l'ordonnance du 5 octobre 1986, 3 zones d'entreprises, dans les bassins d'emplois de Dunkerque, Aubagne-La Ciotat et Toulon-La Seyne, une 4e zone pouvant être créée éventuellement en Lorraine en cas de succès.

Ces zones visent à favoriser la création d'activités nouvelles par l'exonération de l'impôt sur les bénéfices pendant 10 ans, sans procédure d'agrément préalable de l'exonération, par la mise en place de procédures administratives légales et accélérées et par la désignation d'un interlocuteur unique.

f - Le renforcement de l'encadrement et de la formation des jeunes bénéficiaires de TUC

Comme on l'a vu plus haut, 364 000 stagiaires ont bénéficié en 1986 du dispositif des TUC qui sera poursuivi en 1988.

Afin d'en améliorer la qualité, des adaptations ont été introduites par une circulaire du 9 septembre 1986 qui tendent à renforcer le rôle d'encadrement du correspondant de stages dans les démarches de recherche d'emploi du jeune, à rapprocher le jeune des entreprises travaillant avec les organismes d'accueil, et également à renforcer les formations d'accompagnement dans le cadre du mi-temps libre du jeune.

Ces mesures ont été prises parallèlement au recentrage du programme de stage en faveur des jeunes de 16 à 25 ans, dont le dispositif a été remodelé à la fin de 1986, pour laisser place à des stages de préparation à l'emploi dont le public est constitué, pour l'essentiel, de jeunes sans qualification, récemment sortis du système scolaire et particulièrement défavorisés.

g - le plan d'urgence en faveur des jeunes

On a vu plus haut les dispositions prises en faveur de l'emploi des jeunes qui ont permis à 1 296 603 jeunes de bénéficier des exonérations de charges patronales mises en oeuvre dans le cadre du plan d'urgence en faveur des jeunes, et qui a permis le développement des contrats d'adaptation portés à un niveau moyen mensuel d'embauche proche de 30 000 sur le premier semestre 1987. Les stages d'initiation à la vie professionnelle ont permis sur la même période d'accueillir 25 000 jeunes en moyenne mensuelle.

Les effets de ce plan sur l'évolution du chômage ont été particulièrement sensibles, puisqu'il a permis d'inverser la tendance à l'aggravation du chômage des jeunes observable sur le premier semestre 1987; de juin à décembre 1986, le taux de chômage des jeunes a ainsi baissé d'un point, tant pour les hommes (de 19,1 à 18,2), que pour les femmes (de 28,2 à 27,2).

On a vu également plus haut que le succès incontestable de ce plan d'urgence a conduit le gouvernement, en juillet 1987, à prolonger, à titre provisoire ou permanent, certaines mesures d'exonération qui avaient été prévues au bénéfice des formations alternées et de l'apprentissage, introduites dans l'ordonnance n° 86-836 du 16 juillet 1986, à savoir :

- la pérennisation du non assujettissement de l'indemnité complémentaire servie par l'entreprise à un jeune accueilli en stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) dans le cadre de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social;

- et la reconduction, jusqu'au 1er juillet 1988, de l'exonération totale des cotisations sociales patronales attachées à l'embauche d'un jeune en contrat de qualification.

Par ailleurs, la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage, et qui est examinée plus loin dans la partie sur la

formation professionnelle, a pérennisé la mesure d'exonération applicable aux contrats d'apprentissage pour les entreprises de plus de 10 salariés.

Pour 1988, les moyens financiers demandés au titre des exonérations dans le cadre du plan jeunes s'élèvent à 2, 218 milliards de francs.

h - Les plans sociaux d'accompagnement des restructurations industrielles

Les opérations de restructurations industrielles s'accompagnent de la mise en oeuvre de plans sociaux.

Les mesures prises sont très diversifiées. Certaines font appel à la participation de l'Etat, comme les préretraites dans le cadre des conventions d'allocations spéciales du fonds national de l'emploi, les congés de conversion créés par la loi du 5 août 1985, et les conventions de conversion créées par la loi du 30 décembre 1986 et l'accord interprofessionnel du 20 octobre 1986.

Pour ce qui est des conventions d'allocations spéciales du fonds national de l'emploi, 4 724 ont été signées au cours de l'année 1986 et 1 894 au cours du premier semestre 1987, ce qui représente 53.883 bénéficiaires potentiels en 1986 et 23 627 au premier semestre 1987.

Afin de faciliter le recours des entreprises aux préretraites du fonds national pour l'emploi au profit de leurs salariés menacés de licenciement, notamment par les petites et moyennes entreprises, et conformément au relevé de conclusions signées avec les partenaires sociaux le 28 juillet 1987, les conditions de financement des préretraites du fonds national pour l'emploi ont été modifiées.

La contribution du salarié a été plafonnée à 3 % du salaire de référence au lieu de 12 %, et celle d'une entreprise sera au minimum de 3 % pour les entreprises de moins de 500 salariés et de 5 % pour celles de 500 salariés et plus (au lieu de 9 % en moyenne). Le solde est maintenant financé par l'UNEDIC à hauteur de 7 % pour les entreprises de moins de 500 salariés, et par l'Etat, à hauteur de 9 %, pour celles de 500 salariés et plus. Le nombre des bénéficiaires d'une allocation spéciale du fonds national pour l'emploi a été en moyenne de 164 418 pour 1986. Il a atteint 176 032 à la fin du mois de juin 1987.

Le niveau moyen prévisible pour 1988 est de 209 500 bénéficiaires et justifie une demande de crédit dans le cadre du projet de loi de finances de 12,633 millions de francs.

Pour ce qui est des congés de conversion, il convient tout d'abord de rappeler que ceux-ci ont été créés par la loi du 5 août 1985 et qu'ils sont destinés à favoriser le reclassement des salariés licenciés pour raison économique. D'une durée minimale de 4 mois, le congé doit permettre aux salariés de s'orienter, de suivre une formation et de bénéficier d'offres de reclassement hors de l'entreprise. Pendant la durée du congé de conversion, le contrat de travail est maintenu et le salarié se voit assurer un revenu au minimum égal à 65 % de son salaire antérieur et qui ne peut être inférieur à 85 % du SMIC. La participation de l'Etat représente au plus 50 % du revenu des bénéficiaires et des frais liés aux actions éventuelles de formation pour une période maximale de 10 mois. Depuis la mise en place des congés de conversion jusqu'au 30 juin 1987, 12 000 adhésions à ce dispositif avaient été enregistrées en 1986 avec un taux de reclassement se situant à 30 %.

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

Enfin, les conventions de conversion ont été créées par la loi du 30 décembre 1986 portant modification du licenciement, la convention de conversion constituant une mesure sociale d'accompagnement des plans de réductions d'effectifs. Les conventions de conversion doivent être proposées par l'entreprise aux salariés menacés de licenciement économique, si celle-ci procède à un licenciement de moins de 10 salariés, ou si elle a moins de 50 salariés et n'a pas d'institutions représentatives du personnel. Dans les autres cas, la convention est facultative mais les entreprises doivent élaborer un plan social.

La convention de conversion, qui a été examinée plus haut dans le cadre de la nouvelle législation sur les procédures de licenciement, bénéficie d'une participation financière de l'Etat pour les formations qui est imputée sur le chapitre 44-74. En effet, les actions de formation sont financées conjointement par l'Etat, l'UNEDIC et l'entreprise. Les entreprises soumises à l'obligation du 1,2 %, versent forfaitairement 4 000 F par bénéficiaire. Les entreprises de moins de 50 salariés, dont les dépenses de formation dépassent le minimum légal, peuvent être remboursées de ces contributions par l'Etat. L'Etat verse,

de son côté, 2 500 F par bénéficiaire inscrit à une action de formation et l'UNEDIC, 2 000 F.

Au 31 juillet 1987, 4 500 adhésions environ avaient été enregistrées, ce qui reste particulièrement modeste compte tenu du fait qu'il y a chaque année plus de 300 000 licenciés économiques en France.

B - Les crédits du budget du travail et de l'emploi pour 1988

Comme on l'a noté en introduction, les crédits de la section emploi du budget des affaires sociales et de l'emploi pour 1988 restent à un niveau élevé (74,6 milliards de francs sur 112,3 milliards de francs), en progression de 11,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1987. Si on ajoute aux dotations de l'emploi les crédits inscrits au chapitre 44-76 (mesures destinées à favoriser l'emploi) du budget des charges communes, et qui sera doté de 3,5 milliards de francs en 1988, contre 5,85 milliards de francs en 1987, pour le financement des exonérations de charges sociales du plan pour l'emploi des jeunes, la progression est alors de 7,4 % en moyenne.

Les différents éléments de la politique de l'emploi, qui ont été examinés dans le chapitre précédent, trouvent dans le projet de budget des affaires sociales pour 1988, leur traduction budgétaire de la manière suivante :

a. Au titre du programme d'insertion professionnelle, une enveloppe de 14 milliards de francs est affectée à l'ensemble des programmes d'insertion professionnelle en faveur des jeunes et des adultes (formations en alternance, travaux d'utilité collective, stages d'initiation à la vie professionnelle, missions locales).

La décomposition de ces crédits s'effectue de la manière suivante :

- travaux d'utilité collective : 4,4 milliards;

- actions en faveur des chômeurs de longue durée, jeunes et adultes : 5,6 milliards;

- stages d'initiation à la vie professionnelle : 2,4 milliards;

- missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation : 0,2 milliards.

Parmi les crédits réservés aux actions en faveur des chômeurs de longue durée, 1 milliard de francs est affecté au financement des stages et contrats de réinsertion en alternance (SRA : 0,5 milliard et CRA : 0,35 milliard) créés par la loi du 10 juillet 1987.

Au titre du programme d'insertion locale (PIL), une dotation de 594,7 millions de francs a été inscrite au chapitre 46-71 du fonds national de chômage.

Par ailleurs, une provision de 900 millions de francs est inscrite à la section emploi du chapitre 44-77 pour la réorientation éventuelle des moyens financiers vers les différents dispositifs en fonction de leur succès respectif.

Une analyse de l'utilisation du chapitre 44-77 est effectuée dans la partie formation professionnelle du présent avis.

b - Au titre de la mise en oeuvre de la politique de l'emploi et de formation professionnelle

L'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) bénéficient d'une majoration de leurs subventions de fonctionnement, contrairement à l'objectif du projet de loi de finances de simple reconduction en francs courants des subventions; de même, leurs effectifs ne sont pas concernés par la réduction impérative de 1,5 % décidée par le gouvernement, de telle sorte que la subvention de fonctionnement de l'ANPE a été majorée de 145 millions de francs et passe à 3,10 milliards de francs permettant la création de 69 emplois, la subvention d'équipement passant de 205 à 226 millions de francs, dont 128,2 millions de francs pour le financement de contrats de plan.

La subvention de fonctionnement de l'ANPE est en progression de 98 millions de francs, atteignant 2,561 milliards de francs, dont 18 millions de francs pour les dépenses d'informatique et 9 millions de francs pour les dépenses relatives à la communication mensuelle aux maires des listes de demandeurs d'emploi.

c - Au titre des dépenses de promotion de l'emploi, telles qu'elles sont inscrites au chapitre 44-76, la progression est de 13,5 %, se situant à un niveau de 2,4 milliards de francs, en augmentation de 200 millions de francs pour les crédits de l'aide aux créateurs d'entreprises, 163,7 millions de francs étant affectés à la dotation de promotion de l'emploi (fonds départemental d'initiative des jeunes, associations intermédiaires, emplois d'initiative locale etc...), et 29 millions de francs aux actions expérimentales pour la promotion de l'emploi.

d - Au titre des crédits d'indemnisation du chômage différentes lignes budgétaires sont ouvertes pour les ajustements rendus nécessaires par l'évolution de la contribution de l'Etat au fonds de solidarité et à l'association de gestion de la structure financière (ASF), gestionnaire de la garantie de ressources.

La subvention au fonds de solidarité pour l'indemnisation du chômage est portée à 6,571 milliards de francs, soit une augmentation de 26,6 %, dont on a déjà noté le caractère inquiétant dans la première partie de cet avis consacrée à l'indemnisation du chômage.

La subvention à l'association de gestion de la structure financière, qui gère la garantie de ressources au titre de l'accord de 1982, est portée à 12,260 milliards de francs, pour assurer l'équilibre du compte dont l'évolution a été également décrite dans la partie de cet avis consacrée à l'indemnisation du chômage.

e - Pour ce qui est des actions d'accompagnement des restructurations industrielles et du traitement social du chômage, on peut noter qu'au regard des préretraites, imputées sur le fonds national d'emploi (FNE), les crédits destinés aux allocations spéciales sont majorés d'un milliard 724 millions de francs et portés à 12,648 milliards de francs, mais cette progression est compensée par la diminution de près de 2,8 milliards de francs des besoins résultant des contrats de solidarité.

Les dotations du FNE affectées aux congés de conversion sont fixées à un milliard de francs et les crédits destinés aux conventions sociales de la sidérurgie sont majorés de 706,9 millions de francs et portés à 5,975 milliards de francs.

Enfin, on peut noter que la charge des garanties de ressources du chapitre 44-71 des travailleurs handicapés atteint 2,554 milliards de francs, les diminutions de la dotation de 25,9 millions de

francs résultant d'un transfert à la section Affaires sociales à la suite de la réforme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

En définitive, on constate que les crédits budgétaires pour 1988 consacrés à l'emploi progressent alors même que l'ensemble du budget pour 1988 subit des restrictions importantes; mais on constate aussi que, d'une année sur l'autre, un certain nombre de charges générées par le chômage restent incompressibles, l'Etat étant tenu de participer à l'équilibre de certains régimes d'indemnisation ou à certaines politiques, comme celle des garanties de ressources, mises en oeuvre dans le passé, lors de l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite.

Dès lors, la structure d'ensemble de la dépense pour l'emploi de la nation ne pourra, cette année encore, être modifiée sensiblement, de telle sorte que le pourcentage du PIB consacré à l'emploi risque de peser encore lourdement sur l'économie, dans la mesure où l'indemnisation du chômage et l'incitation aux retraits d'activité continuent à représenter près de 70 % de la structure de la dépense pour l'emploi.

QUATRIEME PARTIE

LA FORMATION PROFESSIONNELLE

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

En effet, loin d'être une alternative au chômage comme certains le prétendent, la formation professionnelle est un investissement de la Nation au profit de la production à venir. Elle est également un moyen permettant d'éviter l'exclusion de ceux qui ne trouvent pas facilement du travail. Elle est enfin un outil de promotion personnelle en tant que moyen de connaissance et de réalisation individuelle.

Il faut insister sur le fait que toutes les filières de formation professionnelle (formation continue, apprentissage, formation des jeunes) doivent s'adapter aux transformations économiques actuelles pour permettre en particulier à notre pays d'affronter les changements considérables qu'entraînera dès 1992 l'acte unique. Car la réalisation de l'espace économique européen unique poussera à la confrontation des qualifications et à l'harmonisation des diplômes.

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

Cinq points sont à aborder lors de l'examen des crédits de formation professionnelle pour 1988 :

- les orientations générales de la politique de formation professionnelle mise en oeuvre depuis mars 1986;
- l'effort de l'Etat en faveur de la formation professionnelle;
- la contribution des entreprises à la formation professionnelle;

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

A - Les orientations générales de la politique de formation professionnelle

Le gouvernement a défini, pour la mise en oeuvre de sa politique de formation professionnelle, trois axes principaux d'orientation qui sont :

- d'une part, l'insertion ou la réinsertion professionnelle et sociale des jeunes;
- d'autre part, la réinsertion des demandeurs d'emploi;
- enfin, l'adaptation des salariés aux évolutions économiques et technologiques.

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

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

En mars 1986, sur 8 532 000 personnes âgées de 16 à 25 ans, 2 827 000 étaient scolarisées, 3 079 000 avaient un emploi, non compris l'apprentissage et les stages, 678 000 relevaient de formules intermédiaires entre formation et emploi, 251 000 accomplissaient leur service national, 980 000 étaient au chômage et 502 000 étaient professionnellement inactives.

Parmi les jeunes de moins de 20 ans considérés comme demandeurs d'emploi en mars 1986, et scolarisés un an plus tôt, on comptait 32,6 % des chômeurs, pourcentage inquiétant, mais cependant en nette régression par rapport à 1985, où le taux était de 40 %.

Le passage du système scolaire au système productif est donc le moment critique pour l'insertion professionnelle des jeunes, et c'est la raison pour laquelle le gouvernement a mis en oeuvre ou maintenu, dès le printemps 1986, trois types d'action, à savoir les formations en

alternance, les stages de préparation à l'emploi et le développement d'activités nouvelles.

Au regard des formations en alternance, on sait les effets du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, qui a bénéficié à près de 1 200 000 jeunes depuis 1986. Face au succès de ce plan, le gouvernement a proposé au Parlement, dans le cadre de la dernière loi portant diverses mesures d'ordre social, d'augmenter la contribution minimum des entreprises au financement des formations en alternance de 0,3 à 0,4 % de la masse salariale.

Il convient de rappeler brièvement que l'ordonnance n° 86-836 du 16 juillet 1986 a prévu trois catégories d'exonération au profit de l'embauche des jeunes de moins de 25 ans :

- une exonération des cotisations d'allocation vieillesse jusqu'au 30 juin 1987 pour toute embauche d'un jeune entre le 1er mai 1986 et le 1er février 1987 sur un contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée d'au moins trois mois ;

- une exonération de 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale pendant un an, pour toute embauche d'un jeune intervenue à compter du 1er juin 1986, et dans les trois mois suivant la fin d'un contrat d'apprentissage, de qualification, d'adaptation, d'initiation à la vie professionnelle, d'un stage accompli au titre des travaux d'utilité collective ou de tout autre stage effectué par un jeune ayant été demandeur d'emploi ou stagiaire de la formation professionnelle durant la totalité des douze mois précédant le début du stage, ou enfin d'un service militaire prolongé ayant donné lieu à la délivrance d'un certificat de formation ;

- une exonération de la totalité des cotisations patronales de sécurité sociale dues au titre des contrats d'apprentissage, de qualification et d'adaptation, en cours au 17 juillet 1986 ou conclus avant le 1er février 1987, valable jusqu'au terme du contrat d'apprentissage ou de qualification ou pendant un an en cas de contrat d'adaptation, avec possibilité d'exonération à 50 % pendant la deuxième année pour les contrats d'adaptation d'une durée supérieure à un an.

Il faut également ajouter la possibilité d'une dispense complète d'assujettissement aux cotisations patronales et salariées de sécurité sociale au titre des indemnités complémentaires versées aux jeunes par les entreprises d'accueil pour les stages d'initiation à la vie professionnelle en cours au 17 juillet 1987.

L'ordonnance n° 86-1287 du 20 décembre 1986 modifiant l'ordonnance n° 86-836 du 16 juillet 1986 a prolongé les mesures d'exonération au bénéfice des formations en alternance et de l'apprentissage, en reportant, du 31 janvier au 30 juin 1987, la date limite d'embauche fixée pour les contrats d'apprentissage, de qualification et d'adaptation ainsi que pour les SIVP. Elle a d'autre part fixé à 50 % le taux d'exonération applicable aux contrats d'adaptation conclus entre le 1er février et le 30 juin 1987.

Enfin, la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage (article 18), la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social (articles 70 et 71) ont à nouveau prolongé, à compter du 1er juillet 1987, le dispositif d'exonération prévu au titre des contrats d'apprentissage, contrats de qualification et stages d'initiation à la vie professionnelle à titre permanent, pour les contrats d'apprentissage et les stages d'initiation à la vie professionnelle et, par report au 30 juin 1988 de la date limite d'embauche pour bénéficier de l'exonération, pour les contrats de qualification.

Les pouvoirs publics ont également tenté, depuis un certain nombre d'années, de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes chômeurs les plus démunis par des actions de formation spécifique et des stages de préparation à l'emploi.

75 000 jeunes ont bénéficié en 1986 de ces stages et des prestations des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et des missions locales issues des propositions présentées par M. Bertrand Schwartz dans son rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté et remis au Premier Ministre en octobre 1987 et qui ont été maintenues. Il faut souligner que l'action des P.A.I.O. est la seule qui permette réellement de lutter contre les formes de selectivité du marché du travail et qui touchent particulièrement les jeunes chômeurs en situation d'échec scolaire ou d'illétrisme.

Les pouvoirs publics contribuent encore à l'aide à l'insertion professionnelle des jeunes par le développement d'activités spécifiques, en particulier par le développement des travaux d'utilité collective dont le nombre des bénéficiaires a été, en données cumulées, du 1er mai 1985 au 31 juillet 1986 de 419 000, et de 435 000 entre le 1er mai 1986 et le 31 juillet 1987.

Par ailleurs, entre septembre 1986 et juin 1987, le nombre des fonds de solidarité, dont l'objet est de financer ces formations, a doublé puisque 43 sont désormais en place.

Il faut souligner qu'un dispositif de prolongation au-delà d'un an des travaux d'utilité collective a été défini par deux décrets n° 87-185 et n° 87-186 du 20 mars 1987. A la demande de l'organisateur des travaux d'utilité collective, un jeune peut ainsi être maintenu en stage TUC au-delà d'un an, pour une année supplémentaire au maximum, dans le cadre d'un dispositif spécifique comportant :

- l'ouverture de places de stages spécialement affectées aux prolongations au moyen de la signature d'un avenant particulier à la convention initiale ;

- la prise en charge par l'organisateur d'une partie de la rémunération des jeunes dont le stage TUC aura été prolongé dans le cadre de cet avenant (1 000 F sur 1 250 F par mois, plus une indemnité représentative des frais de 250 F minimum) ;

- enfin, la signature d'une convention de gestion pour le versement par l'organisateur de la rémunération des stagiaires durant la prolongation et le remboursement par l'Etat de la part qui reste à sa charge et qui est de 250 F par mois.

Il faut également ajouter que les jeunes peuvent être concernés par l'activité des associations intermédiaires dont le fonctionnement et le financement ont été examinés dans la partie politique de l'emploi.

b - La réinsertion des demandeurs d'emploi chômeurs de longue durée

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

Phénomène d'exclusion de la société tout autant que phénomène d'exclusion du marché du travail, le chômage de longue durée touche plus de 850 000 chômeurs inscrits à l'ANPE - lors d'une audition devant la commission des Affaires sociales du Sénat le 9 juin 1987, le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi avait estimé que ce

nombre pourrait être de 1 180 000 soit 45,6 % de la population sans emploi, à la recherche d'un emploi, selon l'enquête de l'INSEE de mars 1986 - .

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

- d'une part, les stages de réinsertion en alternance (SRA);
- d'autre part, les contrats de réinsertion en alternance (CRA).

Les stages de réinsertion en alternance ont pour objectif de permettre aux demandeurs d'emploi touchés par le chômage de deux ans et plus de se réinsérer dans la vie professionnelle et de se familiariser avec les techniques actuelles ; leur durée est de cinq mois et peut être portée à huit mois lorsque le stagiaire connaît des difficultés particulières ; le stage comporte en moyenne 60 heures de formation adaptées aux capacités de chacun, le reste du temps de formation se déroulant en entreprise.

Les contrats de réinsertion en alternance, définis par les articles L. 132-4-1, L. 980-14, L. 980-15 et L. 980-16 introduits dans le code du travail, permettent l'embauche de chômeurs de longue durée, de 26 ans et plus, sur un contrat de travail qui assortit l'exercice d'une activité professionnelle et le bénéfice d'une formation liée à cette activité, et qui est dispensée pendant le temps de travail.

Ces contrats font l'objet d'une convention entre l'Etat et l'employeur au titre du fonds national pour l'emploi, qui détermine les modalités de la formation et le montant de l'aide financière apportée par l'Etat pour sa réalisation. Le taux de prise en charge par l'Etat sera fixé forfaitairement sur la base de 50 F par heure de formation, et l'employeur bénéficiera en outre d'une exonération à 100 % des cotisations de sécurité sociale patronales pendant un an et d'une dispense d'application des seuils fiscaux et sociaux, pour la durée du contrat, s'il est à durée déterminée, et de deux ans, s'il est de durée indéterminée. L'employeur conclura par ailleurs avec le salarié un contrat d'au moins un an et le fera bénéficier de la formation prévue par la convention.

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

réinsertion en alternance et 10 000 en contrats de réinsertion en alternance.

Il faut souligner que ces dispositions se cumulent avec celles déjà mises en oeuvre au titre des stages du fonds national de l'emploi pour les chômeurs de longue durée (45 000 stages en 1987) ainsi qu'au titre des stages de formation modulaire (86 000), des stages de mise à niveau (19 000), des programmes locaux d'insertion des stages du FNE et des stages pour les femmes isolées (7 000).

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

c - Le développement de l'adaptation des salariés à la modernisation des entreprises

La table ronde réunie au printemps 1987 par le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi a permis de prendre la mesure des évolutions nécessaires en matière de formation professionnelle pour faire face aux exigences de la compétition actuelle, que ce soit dans le domaine de la prospective, de l'utilisation des technologies nouvelles, des institutions, de l'investissement, du secteur agricole ou de la rémunération des demandeurs d'emploi.

Parmi les mesures concrètes issues de cette table ronde et qui se traduisent déjà dans le présent projet de loi de finances pour 1988, on notera qu'en matière de prospective il a été demandé à deux organismes, le BIPE et l'ADEP, de mettre au point des instruments de prévision de l'évolution par branches et des niveaux de qualification, qui seront relayés par des études réalisées au niveau des branches et des régions, et dont le financement sera pour partie pris en charge par l'Etat.

En ce qui concerne l'utilisation des techniques nouvelles - télématique, audiovisuel, micro-informatique - des appels d'offre ont

déjà été lancés. Un plan sectoriel permettant d'améliorer la formation professionnelle dans l'agriculture a été élaboré et commence à être mis en oeuvre.

La réflexion se poursuit sur les autres thèmes, notamment l'amélioration du congé individuel de formation ou la prise en compte des charges supportées par les entreprises.

D'une manière générale, l'effort des pouvoirs publics tend à s'appuyer de plus en plus largement sur la mobilisation des différents moyens disponibles dans le cadre d'une large concertation avec les partenaires sociaux.

Car si l'effort de la France en matière de formation professionnelle représente 1 % de son produit national, cet effort est largement réparti entre les entreprises, qui consacrent deux fois plus que le minimum légal actuel à la formation professionnelle, les régions qui, depuis 1983, exercent une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage ainsi que les organisations patronales et syndicales, qui s'étaient d'ailleurs mis d'accord, le 26 octobre 1983, pour la mise en place d'organismes paritaires gestionnaires de la formation professionnelle.

Au total, en 1986, près de 3,9 millions de personnes ont participé à des actions de formation professionnelle continue, les dépenses correspondantes s'étant élevées au total à 40,6 milliards de francs, soit 13,5 milliards pour l'Etat, hors dotation de décentralisation, 2,9 milliards de francs pour les régions et 24,2 milliards de francs pour les entreprises.

Si l'effort de formation professionnelle doit s'inscrire dans la continuité des moyens mis en oeuvre, il reste cependant souhaitable que l'innovation soit encouragée pour faire face aux mutations rapides de notre économie. Il convient donc d'encourager les efforts qui tendent au développement de moyens pédagogiques nouveaux utilisant plusieurs supports médiatiques, ainsi qu'au développement d'opérations innovantes avec les entreprises, de type prospectif dans le cadre de contrats passés avec les branches professionnelles.

B - L'effort de formation de l'Etat

L'effort de l'Etat en matière de formation professionnelle est resté particulièrement important en 1986 et a couvert, pour l'essentiel, la formation professionnelle continue, l'apprentissage, la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et les exonérations de charges sociales.

a - La formation professionnelle continue

La dépense consacrée par l'Etat à la formation professionnelle continue s'est élevée en 1986 à 13,5 milliards de francs, au profit de 880 000 personnes ayant suivi des actions de formation financées par l'Etat, et correspondant à 227 millions d'heures de stages.

Cette dépense se répartit de la manière suivante :

- 7,7 milliards de francs consacrés au fonctionnement des actions de formation ou à des interventions connexes;
- 5,8 milliards de francs à la rémunération des stagiaires;
- 0,3 milliard de francs à l'équipement des centres.

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

L'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) s'est fixé trois objectifs principaux en 1987 :

- donner une formation générale de technologie de base aux demandeurs d'emploi pour favoriser le plus rapidement possible leur insertion ;
- qualifier les demandeurs d'emploi ou les salariés, ou les perfectionner en vue de leur insertion professionnelle immédiate dans les entreprises, en particulier celles qui connaissent des mutations technologiques ou organisationnelles importantes ;

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

En 1986 le budget de l'AFPA s'est élevé à 3 milliards 33 millions de francs pour le fonctionnement, et 245,196 millions de francs pour l'équipement, avec des effectifs budgétaires de 9 800 agents.

En 1986, 113 868 stagiaires ont été accueillis et 89 419 ont été formés par l'AFPA, pour un volume de plus de 58 millions d'heures dispensées, soit une progression de 2,2 % des heures stagiaires, de 3,3 % des entrées en formation et de 16,1 % des sorties.

En dehors des activités de psycho-technique, d'ingénierie et de conseils en formation, l'AFPA a poursuivi en 1986 l'effort de restructuration de son appareil de formation. Elle a continué la modulation des formations pour mieux adapter son action aux conditions spécifiques de chaque stagiaire. Elle a privilégié la diversification des structures d'accueil pour la mise en place de bases préparatoires à l'emploi et à la formation. Enfin une politique active de recherche a été menée sur les axes prioritaires d'évolution de l'association.

L'année 1988 s'inscrit ainsi dans le cadre des orientations à trois ans de l'association qui poursuivra l'évolution engagée pour adapter son dispositif aux besoins du marché du travail et des populations, ainsi que pour améliorer l'efficacité et la rapidité de ces interventions.

C'est ainsi que les actions retenues comme prioritaires sont l'aide à l'orientation, à la formation et à l'insertion, le renforcement des formations qualifiantes, l'accompagnement des mutations industrielles. Ces efforts prioritaires s'accompagnent d'un renforcement de l'innovation et de l'affirmation des compétences de l'association en matière d'études, d'expertises et de conseils en formation.

Echappant à la rigueur budgétaire, l'AFPA disposera au titre de la loi de finances pour 1988 de crédits de fonctionnement progressant de 145 millions de francs, soit 5 + % par rapport à la loi de finances de 1987, et s'élevant à 3 milliards 10 millions de francs.

La subvention de l'Etat permettra de couvrir les dépenses de personnel et de fonctionnement ainsi que le financement d'actions nouvelles à Brives, Evry et en Lorraine.

Les crédits d'investissement inscrits au chapitre 46-71 et qui s'élèvent à 226,78 millions de francs en autorisations de programme et 213,962 millions en crédits de paiement, sont destinés à financer l'effort de modernisation de l'appareil de l'AFPA dont les autorisations de programme sont majorées de 28,8 millions de francs, soit + 10,7 % par rapport au budget de 1987. En particulier le montant d'autorisations de programme de 128,7 millions de francs, inscrit à l'article 50 permettra d'assurer le respect des engagements pris dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions qui intéressent 20 régions.

Le fonds national de l'emploi (FNE) met en oeuvre, de son côté, des conventions de formation et d'adaptation, qui intéressent principalement les salariés d'entreprises en cours de restructuration ou qui s'équipent, se développent ou modifient leur fabrication et doivent envisager une adaptation du personnel aux postes de travail.

En 1986, 29 730 stagiaires ont bénéficié de ces conventions, d'un montant de 181,5 millions en subventions de fonctionnement, et de 212,1 millions en rémunération des stagiaires. Les formations d'adaptation aux postes de travail sont généralement de courte durée (près de 80 % des stagiaires suivent des actions de moins de 300 heures). En revanche, les conventions de formation en sections homogènes prévoient plus souvent une durée d'actions supérieure à 300 heures (1/3 de formation).

Par ailleurs comme on l'a vu dans la politique de l'emploi, le FNE participe aux actions de formation en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée et présentant des difficultés particulières d'insertion professionnelle. En 1986, 6 684 conventions ont été signées au bénéfice de 35 380 demandeurs d'emploi et on prévoit des formations d'une durée élevée (546 heures en moyenne).

Il faut ajouter que l'ANPE a participé à cet effort national de lutte contre le chômage de longue durée par les actions modulaires de formation qui ont concerné en 1986 53 318 stagiaires, le coût total pour l'Etat étant de 1,670 milliard de francs. Ce dispositif s'adresse prioritairement aux chômeurs de plus de 25 ans inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an, rencontrant des difficultés particulières d'insertion et ne possédant pas de revenus de remplacement. Les actions modulaires de formation constituent un ensemble de stages pouvant être engagés suivant les besoins de chaque stagiaire et portant sur le

réentrainement à l'emploi, l'élargissement des connaissances, des périodes en entreprises et une aide à la recherche d'emploi.

Ces actions sont complémentaires des actions de mise à niveau qui sont destinées à adapter la qualification des demandeurs d'emploi à des postes à pourvoir, et qui correspondent à des offres d'emploi déposées à l'ANPE et non satisfaites. L'ANPE organise alors la formation des demandeurs d'emploi dont la qualification est proche de celle requise. Les employeurs s'engagent en contrepartie à réserver leurs offres à ces demandeurs. La formation de caractère purement professionnel est dispensée à plein temps pendant 40 à 500 heures et elle a concerné 16 195 personnes en 1986, pour un coût total pour l'Etat de 172,2 millions de francs.

Parmi les organismes dépendant de l'Etat et participant à son effort de formation professionnel, il faut encore citer le **Conservatoire national des Arts et Métiers** qui a accueilli 43 100 stagiaires dans ses centres régionaux pour l'année scolaire 1985-1986.

A l'action du Cnam, il convient également d'ajouter celle du **centre national d'enseignement à distance** qui a dispensé un enseignement à 90 700 personnes en 1986.

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

Sur un montant de 724 millions de francs en 1986, le programme national a représenté une dépense de 603 millions de francs pour 128 290 stagiaires formés essentiellement dans le cadre des actions de formation conventionnées (394,4 millions de francs) et la politique contractuelle des entreprises (131,6 millions de francs), les contrats de plan Etat région atteignant 120,8 millions de francs.

b - L'apprentissage

L'apprentissage a fait l'objet en 1986 et 1987 d'importants aménagements destinés à promouvoir une filière de formation qui reste insuffisamment exploitée en France, puisqu'en 1986 on estime qu'il y aura eu 222 000 apprentis alors qu'en 1984, ils étaient 227 000 et qu'un pays comme l'Allemagne Fédérale en a deux fois plus.

Tout d'abord, l'ordonnance n° 86-836 du 6 juillet 1986 a reporté de 20 à 25 ans la limite d'âge pour conclure un contrat d'apprentissage. Un dispositif expérimental a par ailleurs été mis en oeuvre dès l'année scolaire 1986-1987 pour l'ouverture de sections de centres de formation d'apprentis et la conclusion de contrats préparant à des diplômes autres que le CAP, notamment le bac professionnel.

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

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

- l'amélioration de la qualité de la formation dispensée avec le passage de 360 à 400 heures de la durée minimale annuelle de formation en centre d'apprentissage, avec la possibilité, pour un centre, de passer convention avec un établissement d'enseignement public ou privé sous contrat, ou avec une entreprise, enfin avec la possibilité, pour l'employeur, de faire dispenser une partie de la formation pratique de l'apprenti par une autre entreprise;

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

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

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

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

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

- l'intégration des inspecteurs de l'apprentissage relevant du ministère de l'éducation nationale dans le corps des inspecteurs d'enseignement technique.

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

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

- celle d'éducation alternée, cette caractéristique traditionnelle faisant l'essentiel de sa spécificité depuis toujours.

Outre le renforcement de l'action des Chambres de métiers en faveur de l'apprentissage, la loi du 23 juillet 1987 est accompagnée d'un plan doté de 220 millions de francs pour soutenir l'effort des régions pour l'amélioration des formations dispensées, en particulier par contrat d'objectifs.

La pérennisation, dans la loi, des dispositions de l'ordonnance de juillet 1986 sur l'exonération des cotisations sociales patronales pour les apprentis, représente pour le budget de l'Etat, un coût estimé en 1988 à 1 milliard 621 millions.

c - La dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage

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

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

La dotation de la décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage évolue annuellement comme le produit net de la TVA, et était de 1 milliard 605 millions de francs en 1983. Cette dotation progresse à 2 milliards 197 millions dans le projet de budget pour 1988 et elle inclut une mesure nouvelle de 36 millions de francs afin de compenser les charges nouvelles incombant à la région, en application des dispositions prévues par la loi du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage, en particulier l'accroissement de l'horaire de formation générale en CFA de 360 à 400 heures.

d - Les exonérations de charges sociales

Aux 13,5 milliards de francs consacrés par l'Etat à la formation professionnelle continue doit être ajouté le coût des exonérations des charges sociales afférentes à l'accueil et à l'embauche des jeunes, prévu par le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes et mis en place en juillet 1986.

Les exonérations, dues aux entreprises au titre de ce plan d'urgence, ont représenté, en 1986, une dépense totale de 1,9 milliard de francs. Toutefois, une partie de cette dépense peut être directement associée à l'effort de l'Etat; il s'agit de l'exonération totale des cotisations sociales accordée aux entreprises lors des embauches réalisées sous le régime des formations en alternance : contrats d'adaptation, de qualification, d'apprentissage ou stages d'initiation à la vie professionnelle. Le montant des dépenses correspondantes s'est élevé en 1986 à 1,2 milliard de francs, chiffre que l'on peut considérer comme un élément nouveau du coût de la politique de formation professionnelle et qui s'ajoute en particulier aux dépenses engagées pour les rémunérations et le suivi des SIVP.

Au total, la politique de formation professionnelle de l'Etat progresse de manière très sensible puisque ses dépenses sont passées de 1,7 milliard de francs en 1972 à 11 milliards de francs en 1984 et 13,5 milliards en 1986, le nombre de stagiaires formés passant dans le même temps de 533 000 à 663 000 alors même que les régions ont mis en oeuvre depuis 1984 la formation professionnelle.

C - Bilan de la décentralisation et contribution des régions à la formation professionnelle

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

Un premier bilan du transfert de compétences à la région a été dressé en juillet 1985 par un groupe de travail du Commissariat général au Plan, et pour maintenir la cohérence de la politique nationale de formation professionnelle, le Parlement a créé un comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

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

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

Mais dans le domaine de l'action sociale et professionnelle, l'intervention de l'Etat n'exclut pas une intervention simultanée et coordonnée de la région. C'est ainsi que l'Etat et les régions se sont rapprochés pour mettre en oeuvre des actions de formation dans les filières prioritaires, par exemple pour la mise en place de centres de recours et d'animation sur la formation et l'élaboration de schémas régionaux de la formation professionnelle et la modernisation de l'AFPA.

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

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

Depuis 4 ans, pour la définition des objectifs, les régions ont souvent mis en place des procédés d'élaboration très divers et souvent nouveaux. Bon nombre de régions ont fait dresser un état sur l'offre de formation disponible, afin d'en connaître et d'en apprécier la valeur. Elles ont, à ce titre, multiplié les consultations avec les principaux intervenants de la formation professionnelle; à partir d'objectifs exprimés en terme d'articulation de la politique de formation avec besoins sociaux de la région et ses perspectives de développement, les régions ont, soit engagé un processus de type schéma régional de la formation professionnelle, soit mis en place des procédures de concertation informelle avec les entreprises et les régions.

Pour l'ensemble des actions de formation continue et d'apprentissage, les prévisions financières de 1987 montrent que les ressources des fonds régionaux de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage sont en progression d'environ 6 % par rapport aux budgets régionaux votés en 1986. Les crédits transférés par l'Etat au titre de la dotation de décentralisation représentent près de la moitié des dépenses votées. Le tableau ci-dessous fournit les prévisions 1987 des dépenses votées et les ressources correspondantes pour l'ensemble des régions.

Fonds régionaux : prévisions 1987 dépenses votées et ressources correspondantes

(En milliers F)

RÉGIONS	Formation professionnelle continue (F.P.C.)						Apprentissage			Total général	Ressources	
	Actions de formation				Autres actions	Total FPC	Fonctionnement	Équipement	Total		Crédits transférés par l'État	Autres ressources
	Fonctionnement	Rémunération	Équipement	Total								
Alsace	32.000	32.000	4.000	68.000	-	68.000	56.000	2.000	58.000	126.000	68.603	57.397
Aquitaine	51.392	90.500	8.800	150.692	14.240	164.932	70.850	-	70.850	235.782	107.088	128.694
Auvergne	21.800	37.900	1.000	60.700	-	60.700	30.700	4.000	34.700	95.400	47.102	48.298
Bourgogne	40.230	33.450	7.000	80.680	2.080	82.760	34.000	8.000	42.000	124.760	50.947	73.813
Bretagne	52.127	55.643	8.076	115.846	178	116.024	46.636	684	47.320	163.344	102.983	60.361
Centre	34.210	30.500	2.600	67.310	-	67.310	77.040	3.000	80.040	147.350	73.492	73.858
Champagne - Ardennes	22.850	20.900	2.626	46.376	225	46.601	26.200	3.122	29.322	75.923	38.260	37.663
Corse	12.774	11.568	485	24.827	400	25.227	3.300	900	4.200	29.427	13.876	15.551
Franche-Comté	21.400	21.300	3.687	46.387	100	46.487	19.995	1.627	21.622	68.109	27.654	40.455
Ile-de-France	168.300	396.430	43.500	608.230	80	608.310	111.148	-	111.148	719.458	278.276	441.182
Languedoc - Roussillon	36.140	54.000	2.314	92.454	13.767	106.221	43.200	8.686	51.886	158.107	71.853	86.254
Limousin	11.146	20.500	1.500	33.146	2.500	35.646	15.477	-	15.477	51.123	26.492	24.631
Lorraine	59.963	62.785	5.822	128.570	6.156	134.726	43.657	2.800	46.457	161.183	99.562	81.621
Midi - Pyrénées	67.000	71.000	5.000	143.000	-	143.000	42.000	5.000	47.000	190.000	81.228	108.772
Nord - Pas-de-Calais	146.000	46.000	3.260	195.260	-	195.260	30.800	1.000	31.800	227.060	101.627	125.433
Basse-Normandie	25.000	29.000	2.876	56.876	225	57.101	37.105	-	37.105	94.206	54.240	39.966
Haute-Normandie	43.900	38.700	9.000	91.600	206	91.806	47.200	-	47.200	139.006	61.662	87.344
Pays de la Loire	63.160	93.740	20.780	177.680	810	178.490	74.700	6.070	80.770	259.260	124.031	135.229
Picardie	28.895	24.150	22.529	75.574	345	75.919	31.143	1.640	32.783	108.702	42.597	66.105
Poitou - Charentes	37.972	35.680	1.950	75.602	550	76.152	66.357	3.223	69.580	145.732	80.689	65.043
Provence - Alpes - Côte d'Azur	63.000	116.362	4.000	183.362	13.000	196.362	88.500	2.000	90.500	286.862	131.432	155.430
Rhône - Alpes	114.900	117.172	19.800	251.872	17.780	269.652	87.000	-	87.000	356.652	160.012	196.640
<i>Régions d'outre-mer :</i>												
Guadeloupe	52.247	19.751	6.439	78.437	2.200	80.637	8.058	-	8.058	88.695	50.775	37.920
Guyane	9.400	6.000	3.000	18.400	-	18.400	1.120	-	1.120	19.520	16.249	3.271
Martinique	81.516	20.611	6.526	108.653	2.481	111.134	10.459	100	10.559	121.693	68.190	53.503
Réunion	94.575	29.987	11.130	135.692	1.000	136.692	23.500	8.000	31.500	168.192	94.488	73.704
Total	1.391.897	1.515.629	207.700	3.115.226	78.323	3.193.549	1.126.145	61.852	1.187.997	4.381.546	2.063.408	2.318.138

Dans le cadre de la loi de décentralisation, en 1986, 241.000 personnes ont achevé une formation financée par les conseils régionaux avec un volume d'heures de formation dispensées avoisinant 80 millions.

En plus des contrats de plan Etat-région, qui ont été signés par 21 régions dès l'automne 1986, les pouvoirs publics ont proposé le cofinancement d'un programme de renforcement et de rénovation de l'apprentissage avec les régions pour 120 millions de francs.

A ce titre l'Etat a proposé aux régions d'engager, selon une procédure contractuelle, des actions visant à accroître une possibilité de formation par le développement des qualifications complémentaires, par la possibilité de préparer un second CAP, par l'enseignement de soutien aux apprentis en difficulté, par la mise en place de modules de rattrapage après échec au CAP, par la formation des maîtres d'apprentissage, par le renforcement et la coopération entre les formateurs en entreprise et les formateurs en centres. Tous les conseils régionaux ont répondu positivement à l'offre de l'Etat et l'effort supplémentaire de l'Etat pour les régions et la rénovation de l'apprentissage aura porté en 1986 et 1987 sur près de 208 millions de francs.

Toujours dans le cadre de la coopération entre les régions et l'Etat, il faut souligner la création, par la loi du 7 janvier 1983, du comité de coordination des programmes régionaux, d'apprentissage et de formation professionnelle continue, qui est une instance tripartite de 36 membres, 12 représentant l'administration et l'Etat, 12 des conseils régionaux élus pour 3 ans par l'ensemble des conseillers régionaux et 12 des organisations syndicales et professionnelles.

Installé le 6 juin 1985, le comité a procédé, depuis cette date, à l'examen de plusieurs dossiers importants, à savoir les contrats de plan, la politique d'information sur la formation, les conditions d'exercice des compétences transférées aux collectivités locales, la réforme du Conservatoire national des Arts et Métiers, la politique de rénovation de l'apprentissage.

L'article 20 de la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage a par ailleurs modifié la représentation du comité de coordination par une augmentation du nombre des membres élus, à raison d'un par région, afin de permettre une participation active des conseils régionaux aux travaux du comité.

D - La contribution des entreprises à la formation professionnelle

Les entreprises sont appelées à accroître leur contribution à la formation professionnelle et la mise en place du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, par la relance des formations en alternance, a accentué le rôle des entreprises dans le dispositif général de formation et d'insertion professionnelle.

D'après les résultats provisoires du traitement statistique des déclarations des employeurs, on constate qu'en 1986 le taux de participation des entreprises à la formation professionnelle a atteint 2,34 % alors qu'en 1985 ce taux n'avait été que de 2,24 % ; comme dans le même temps le nombre d'entreprises concernées est passé de 115.280 à 102.530, la progression s'explique donc par l'effort des entreprises de moyenne et grande taille, et par l'élévation du taux de participation des entreprises de 20 à 50 salariés. Alors même que le nombre de salariés concernés passait de 9.448.000 à 8.861.000, le nombre total de stagiaires de la formation professionnelle progressait de 2.385.800 à 2.628.200.

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

Le tableau ci-dessous fournit des statistiques détaillées sur les types d'action de formation et les modes de prises en charge de la formation professionnelle des entreprises pour l'année 1986.

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

1986

Type d'action	Entreprises			F.A.F.			O.P.A.C.I.F.			O.M.A.			Total		
	Stagiares	H.S. (1) (mil- lions)	Coût (mil- lions F) (2)	Stagiares	H.S. (1) (mil- lions)	Coût (millions F) (3)	Stagiares	H.S. (1) (mil- lions)	Coût (mil- lions F) (4)	Stagiares	H.S. (1) (mil- lions)	Coût (mil- lions F) (5)	Stagiares	H.S. (1) (mil- lions)	Coût (mil- lions F)
Plan de formation	2.002.900	93,9	18.600	375.100	19,8	1.595	-	-	-	-	-	-	2.378 000	113,7	21.214
Congé individuel de formation ..	14.500	1,5		7.000	1,1	37	20.700	14,2	982	-	-	-	42.200	16,8	
Contrats de formation en alter- nance (6).....	n. d.	n. d.	31	-	-	-	-	-	-	208.000	57,1	3 003	208 000	57,1	3 034
Total 1986 (provisoire) ...	2.017.400	95,4	18.631	382.100	20,9	1.632	20.700	14,2	982	208.000	57,1	3 003	2 628 200	187,6	24 248
Rappel total 1985.....	2.004.200	100,8	17.924	338.600	20,7	1.524	20.500	13,2	901	22.500	6,9	348	2.385 800	141,6	20 697

(1) Heures-stagiares.

(2) Dépenses déclarées par les entreprises nettes des versements aux F.A.F., aux O.P.A.C.I.F., aux O.M.A. et à l'exclusion du versement au trésor public au titre du 0,2 %.

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

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

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

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

Il résulte de l'analyse de ce tableau que la progression sensible des contrats de formation en alternance (contrats d'adaptation et contrats de qualification) a conduit à une progression importante des coûts totaux engagés par les entreprises à ce titre, qui atteignent 3 milliards de francs. Cet effort a d'ailleurs bénéficié largement aux entreprises de moins de 10 salariés, puisque sur les 208.000 contrats gérés en 1986 par les organismes de mutualisation agréés, 82.000 concernent des jeunes accueillis dans des entreprises de cette taille.

Si l'effort de promotion croît avec la taille des entreprises (1,14 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés, mais 3,82 % pour les entreprises de 2.000 salariés), on constate aussi que le poids de la maîtrise et des techniciens concernés par la formation croît avec la taille de l'entreprise, et qu'inversement, la part des salariés et celle des cadres diminue.

Du point de vue de la branche d'activité économique des entreprises, ce sont les secteurs de l'électricité, du charbon, des organismes financiers, des transports, du pétrole, des constructions électriques, des postes et télécommunications et des assurances qui arrivent en tête alors que le textile, le bâtiment génie-civil, le bois et les commerces arrivent en dernier.

Les fonds d'assurance formation (F.A.F.) créés par la loi du 31 décembre 1968 sont actuellement au nombre de 90 et permettent aux employeurs ou groupements d'employeurs de s'acquitter de tout ou partie de leurs obligations en effectuant des versements à ces fonds. En 1986, plus de 298.000 entreprises couvrant 4.323.000 salariés avaient adhéré à ces fonds pour un montant de ressources de l'ordre de 2,5 milliards de francs ; ces fonds ont accueillis en 1986 plus de 375.000 stagiaires.

Par ailleurs, les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation, qui résulte de l'avenant du 21 septembre 1982 à l'accord national inter-professionnel du 9 juillet 1970, et qui a été confirmé par les lois du 30 décembre 1982 et 24 février 1984, sont à l'heure actuelle, au nombre de 67; elles ont disposé, en 1986, de 1,8 milliard de francs et ont mis en oeuvre 20.671 opérations de congés individuels.

De leur côté, les organismes de mutualisation agréés au titre de la formation professionnelle en alternance, et qui ont également été introduits par la loi du 29 décembre 1984, ont vocation à percevoir tout ou partie de la cotisation complémentaire de 0,1 %, de la taxe d'apprentissage et de la contribution de 0,3 % à l'obligation de

participer au développement de la formation professionnelle continue ; au nombre de 201, ces organismes, agréés par l'Etat, soit à l'échelon national, soit à l'échelon régional, gèrent de façon paritaire les fonds qu'ils perçoivent des entreprises et qui se sont élevés, en 1986, à 4,8 milliards de francs. Ces organismes ont au total pris en charge en 1986 292.888 formations en alternance, dont 180.144 contrats d'adaptation, 84.849 S.I.V.T et 27.895 contrats de qualification.

72 % des contrats et stages concernés se sont déroulés dans des entreprises de moins de 50 salariés. Près de 47 % des contrats de qualification portaient sur une période de formation supérieure à 800 heures et 84 % des contrats d'adaptation sur une période d'adaptation comprise entre 200 et 500 heures. C'est dire si la formation fournie par les entreprises a progressé lors du renforcement des formations en alternance, alors même que le nombre d'organismes de formation contrôlés est passé de 17, en moyenne annuelle pour 84-85, à 104 pour 1986.

E - L'action de formation professionnelle du ministère de l'Education nationale

Le ministère de l'Education nationale contribue de manière importante à l'effort de formation professionnelle, soit au titre de la formation professionnelle continue des adultes, soit au titre de l'insertion professionnelle des jeunes.

Le secrétariat d'état auprès du ministre de l'Education nationale, chargé de la formation professionnelle, suit, sous l'autorité du ministre, les questions concernant l'apprentissage et la formation technique et technologique initiale dispensés aux jeunes au sein de l'Education nationale; il a la charge de concevoir et de définir les actions et les moyens propres à favoriser l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle; dans le cadre des lois de décentralisation, il participe à l'élaboration des schémas prévisionnels de formation; il met en oeuvre les actions de formation continue et il oriente l'action des missions locales.

Le secrétariat d'état à la formation professionnelle a couvert, depuis sa constitution en avril 1986, trois types d'opérations :

- la promotion de l'enseignement professionnel et technologique ;

- le développement de la coopération entre l'école et les entreprises ;

- l'amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes.

Pour ce qui est de la promotion des enseignements professionnels et technologiques, le ministère de l'Education nationale a organisé, dès 1986, cinq baccalauréats professionnels auxquels se sont ajoutés en 1987 trois baccalauréats supplémentaires.

1.175 candidats s'étaient présentés dans le cadre des lycées professionnels aux baccalauréats professionnels lors de la session de juin 1987. Par ailleurs, le ministère a mis en oeuvre une opération de rénovation des enseignements et des diplômes préparés par des commissions professionnelles consultatives au sein desquelles siègent, à côté de membres de l'Education nationale, des représentants des professions, employeurs et salariés. A la rentrée 1987, 20 brevets d'études professionnelles correspondant à 95 % des candidats et 200 C.A.P. correspondant à 70 % des candidats auront été revus et actualisés depuis moins de cinq ans.

Le développement de la coopération entre l'école et l'entreprise est le deuxième axe d'intervention de l'Education nationale dans le développement de la formation professionnelle.

Trois domaines ont été explorés à savoir, l'augmentation des possibilités de formation continue, l'amélioration des conditions d'enseignement et une meilleure utilisation des capacités d'innovation technologique. Pour accroître les possibilités de formation continue offertes aux professeurs des enseignements technologiques et professionnels, des stages dans l'entreprise restent nécessaires (en 1986, 1.350 professeurs en ont bénéficié).

Pour améliorer la qualité de l'enseignement et faire face aux évolutions qui tiennent aux techniques, l'Education nationale a décidé de faire appel à des personnels extérieurs, soit pour des tâches péri-pédagogiques, soit pour des tâches pédagogiques. C'est dans ce sens que le congé enseignement, qui avait été prévu au code du travail en 1971, est désormais assuré d'un financement et permet aux entreprises de mettre à la disposition d'un lycée un cadre ou un technicien qui donnera des cours tout en conservant le même salaire, car l'entreprise pourra compléter la rémunération versée par l'Education nationale en imputant ce complément de rémunération et les charges sociales afférentes sur sa contribution à la formation professionnelle continue;

cette disposition a été insérée dans la loi du 17 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social.

La coopération entre l'école et les entreprises a également été encouragée :

- par les séquences éducatives dans l'entreprise (qui ont concerné 229.000 élèves au cours de l'année scolaire 85-86);

- par les jumelages entre établissements scolaires et entreprises (qui dépassent aujourd'hui 10.000);

- par la signature de conventions avec des branches professionnelles permettant le partage d'équipements lourds entre entreprises et établissements d'enseignement;

- par l'organisation de stages dans les entreprises pour les enseignants qui ont profité à 3.000 professeurs en 85-86;

- enfin par l'organisation de la formation continue avec le réseau des GRETA (en 1986, 3.351 établissements publics du second degré ont accueilli 1.718.690 stagiaires dont la moitié d'ouvriers et d'employés) ; plus de 14 millions d'heures de formation ont ainsi été dispensées pour un chiffre d'affaires supérieur à 423 millions de francs soit 12,7 % du marché de la formation continue.

Dernier axe d'action de formation professionnelle du ministère de l'Education nationale, l'insertion professionnelle des jeunes.

Dans ce cadre, le ministère est intervenu à trois niveaux :

- tout d'abord, il a mis en place dès 1986 un dispositif d'insertion professionnelle qui a pour objet d'offrir aux élèves issus des collèges et lycées professionnels, et qui envisagent d'arrêter leurs études, des actions diversifiées d'aide et de soutien visant à leur permettre de reprendre leurs études, éventuellement après un changement d'orientation, ou à faciliter leur insertion dans la vie active.

Au cours de l'année scolaire 86-87, ce plan d'insertion a permis :

- à 85.000 élèves de lycées professionnels de reprendre une scolarité en utilisant au mieux les capacités d'accueil disponibles (formation complémentaire d'initiative locale, mentions complémentaires, post-C.A.P. ou post-B.E.P., baccalauréats technologiques ou professionnels, etc) ;

- d'accueillir 50.123 élèves dans des entretiens préalables qui sont la plupart du temps prolongés par des modules d'insertion en alternance ou par des actions de recherche d'un emploi ;

- d'orienter vers l'apprentissage 117.000 élèves ;

- d'utiliser au mieux les différents types de formation en alternance : S.I.V.P. (18.812 stages), contrats de qualification (2.885 contrats), contrats d'adaptation (1.085 contrats), TUC (5.400), stages 16-18 ans (5.135 stages).

Ce dispositif, d'un coût de 50 millions de francs pour l'année scolaire 86-87, a été reconduit pour l'année scolaire 87-88 avec des moyens financiers multipliés par deux.

Par ailleurs, l'Education nationale a organisé, dans le cadre de son action, des formations en alternance, conçues en tant que méthodes pédagogiques, et mises en oeuvre de plus en plus fréquemment sous des formes diverses au cours même de la scolarité. Ces principales formations mises en oeuvre dès 1986 ont porté sur :

- des séquences éducatives en entreprise (229.000 élèves au cours de l'année scolaire 85-86) ;

- l'organisation de classes préparatoires à l'apprentissage (54.000 élèves) ;

- l'organisation des classes préparatoires à des baccalauréats professionnels (plus de 15.000 élèves) ;

- la mise en place de formations complémentaires d'initiative locale (13.140 élèves en 86-87, post- C.A.P. ou post-B.E.P.).

Ces formations, qui sont des formations alternées entreprises-lycées, sont créées par les recteurs pour répondre à des besoins locaux et elles constituent un moyen efficace pour les jeunes d'acquérir en 6 à 8 mois une qualification professionnelle plus fine et d'accéder de ce fait plus aisément à un emploi. Offertes après un C.A.P. ou un B.E.P., elles améliorent les compétences professionnelles des jeunes, offertes après un baccalauréat, elles leur fournissent le complément de qualification dont ils ont besoin.

Le secrétariat d'Etat à la formation professionnelle a participé enfin à l'établissement des schémas prévisionnels de formation des collectivités régionales dont on a vu plus haut l'importance dans le cadre de la loi de décentralisation de la loi de 1983.

CONCLUSION

Le projet de budget de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1988 confirme les orientations prises, dès le printemps 1986, par le gouvernement pour stabiliser l'emploi, réduire le chômage et améliorer la formation des jeunes.

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

L'effort est considérable.

Il mérite l'encouragement de la nation et appelle l'initiative de chacun.

C'est pourquoi votre commission vous propose d'adopter les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1988.