

N° 100

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1986*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME IV

### TRAVAIL ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Par MM. Louis SOUVET et Jean MADELAIN

Sénateurs.

---

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Bernard Lemarié, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Robert Schwint, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, José Balarello, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean-Marie Bouloux, Louis Boyer, Louis Caiveau, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Charles Descours, André Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Lucien Neuwirth, Marc Plantegenest, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexes nos 37 et 38), 2988 (tomes XIII et XIV) et in-8° 895.

Sénat : 95 et 96 (annexe n° 1) (1985-1986).

---

Loi de finances. — Agence nationale pour l'emploi - Chômage - Démographie - Emploi - Femmes - Formation professionnelle - Jeunes - Travail (durée du) - Travailleurs étrangers - Travailleurs manuels.

## SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION .....	4
INTRODUCTION .....	7
ANALYSE DU BUDGET DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE .....	8
<b>PREMIÈRE PARTIE. - LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI POUR 1986 SONT LA CONSÉQUENCE D'UNE SITUATION DE L'EMPLOI QUI N'A CESSÉ DE SE DÉGRADER ET D'UNE MONTÉE DU CHÔMAGE QUI N'A PAS PU ÊTRE MAÎTRISÉ DEPUIS 1981 .....</b>	<b>21</b>
<b>I. - Les politiques de l'emploi depuis 1981 à travers l'étude des diverses mesures budgétaires et législatives. ....</b>	<b>22</b>
<b>A. - 1981-1982 : L'application du programme socialiste .....</b>	<b>22</b>
1° La relance .....	22
1. Les créations d'emplois publics .....	23
2. Les créations d'emplois d'initiative locale .....	23
3. Les contrats « jeunes volontaires » .....	23
4. Les structures de mobilisation de lutte pour l'emploi .....	24
5. Vers un véritable service public de l'emploi .....	25
2° Le partage du temps de travail .....	26
1. La réduction du temps de travail .....	26
2. Un partage du travail par l'abaissement de l'âge de la retraite .....	28
3. Une nouvelle formule des contrats de solidarité .....	29
3° La limitation des formules précaires d'emploi .....	29
1. Les lois Auroux .....	29
2. Les ordonnances sur l'emploi précaire .....	30
<b>B. - 1983-1985 : La politique dite de rigueur et les nouvelles mesures contre le chômage .....</b>	<b>30</b>
1° la politique de rigueur .....	30
1. La recherche d'un partage du travail .....	31
2. Les cessations anticipées d'activité : des préretraites coûteuses qui ont révélé leurs limites .....	34
3. Les autres mesures utilisées dans le cadre de la politique de l'emploi ...	35

	Pages
2° Les nouvelles mesures contre le chômage prises en 1984 et en 1985 .....	42
1. Le plan d'action pour l'emploi et les mutations industrielles du 5 février 1984 et ses suites .....	43
2. Les mesures en faveur de l'emploi .....	45
3. L'assouplissement de certaines dispositions contraignantes du droit du travail .....	52
<b>II. - Les résultats : une détérioration préoccupante de la situation de l'emploi .....</b>	<b>59</b>
A. - <i>Les caractéristiques du chômage en France</i> .....	59
B. - <i>Le traitement social du chômage et son impact</i> .....	61
C. - <i>L'évolution de l'emploi</i> .....	62
D. - <i>L'évolution de l'emploi et du chômage de 1981 à août 1985</i> .....	64
E. - <i>Les difficultés financières du régime de l'assurance chômage</i> .....	70
 <b>DEUXIÈME PARTIE. - LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE POUR 1986 SONT LE RÉSULTAT D'UNE POLITIQUE DE FORMATION OCCULTÉE PAR LE TRAITEMENT SOCIAL DU CHÔMAGE</b> .....	 <b>75</b>
<b>I. - Les politiques de formation depuis 1981 à travers l'étude des diverses mesures budgétaires et législatives .....</b>	<b>75</b>
A. - <i>L'effort financier en faveur de la formation professionnelle depuis 1981</i> .....	76
1° Les actions de formation financées par l'Etat .....	76
2° La contribution des entreprises .....	82
3° L'effort consenti par les régions .....	87
B. - <i>Les actions de formation organisées en faveur des jeunes depuis 1981</i> .....	90
1° Les programmes à l'initiative de l'Etat .....	90
2° Les programmes résultants d'accord paritaires .....	95
3° Les principaux résultats .....	98
C. - <i>La formation professionnelle continue des adultes depuis 1981</i> .....	99
1° Les principales orientations depuis 1981 .....	99
2° L'évolution de l'A.F.P.A. ....	101
3° Le bilan de la décentralisation .....	104
 <b>II. - Le bilan des actions de formation menées depuis 1981 .....</b>	<b>107</b>
A. - <i>Les priorités de la formation professionnelle</i> .....	107
1° La formation des jeunes .....	107
2° Les mesures en faveur des chômeurs .....	109
B. - <i>Les résultats obtenus</i> .....	110
1° L'effet statistique de certaines mesures de formation .....	110

	Pages
2° L'évolution de la population active .....	111
3° Observations d'une P.A.I.O. sur le rôle du dispositif de formation dans l'insertion sociale et professionnelle .....	112
C. - <i>Les observations de la commission</i> .....	112
1° Sur l'apprentissage .....	112
2° Sur l'efficacité des divers systèmes de formation .....	113

---

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné, le jeudi 14 novembre 1985, sous la présidence de MM. Jean Chérioux et Bernard Lemarié, vice-présidents, les crédits budgétaires du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dont les deux rapporteurs pour avis sont M. Louis Souvet et M. Jean Madelain.

M. Louis Souvet a, tout d'abord, présenté à la commission les crédits affectés au travail et à l'emploi dont la masse globale s'élève à 65,5 milliards de francs pour 1986 en progression de 9,1 % par rapport à 1985. Il a souligné les quelques points de progression du budget (mesures sociales accompagnant les restructurations, mesures de promotion de l'emploi, aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, régimes de solidarité, réinsertion des femmes isolées). Il a, également, indiqué les crédits qui étaient en baisse (les instruments de la politique de l'emploi : effectifs, équipement..., la subvention à l'U.N.E.D.I.C. au titre des contrats de solidarité (préretraite-démission) et les crédits destinés aux contrats de solidarité-réduction du temps de travail). Il a, enfin, constaté des insuffisances dans le domaine de la solidarité et de l'indemnisation du chômage.

Le rapporteur pour avis a ensuite procédé à une analyse des politiques de l'emploi suivies depuis 1981 en distinguant deux périodes. La première couvre les années 1981-1982 et coïncide avec l'application du programme socialiste. La seconde comprend les années 1983 à 1985 et se caractérise par une politique de rigueur.

Les résultats de ces actions diverses et parfois incohérentes se traduisent par une détérioration préoccupante de la situation de l'emploi qui est constatée par les études menées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de notre pays. Les difficultés financières que connaît depuis 1982 le régime d'assurance-chômage en est la preuve immédiate.

Le rapporteur a conclu que les crédits affectés au travail et à l'emploi pour 1986 n'avaient pour objectif que de permettre la poursuite d'une politique de l'emploi qu'il désapprouvait et qu'il en proposait en conséquence le rejet.

M. André Bohl a indiqué, ensuite, que les maires n'arrivaient pas à se faire communiquer la liste des chômeurs

dans leur commune et que les travaux d'utilité collective n'assuraient aucune formation complémentaire aux jeunes. Le rapporteur lui a précisé que les agences locales de l'A.N.P.E. déclaraient ne pas être autorisées à communiquer les noms des chômeurs.

M. Jean Madelain a confirmé le manque de formation des jeunes T.U.C.

M. Paul Souffrin a ajouté que les T.U.C. n'assuraient en outre aucune embauche aux jeunes qui sortaient du système.

M. Jacques Machet et Mme Cécile Goldet ont déploré le manque d'information concernant les chômeurs.

M. Jean Chérioux a souhaité que le rapporteur mette l'accent sur les conséquences sociales dramatiques des « décrets Bérégovoy » de novembre 1982.

M. Pierre Louvot a mis l'accent sur l'étroite imbrication des équilibres économiques et sociaux.

M. Jean Madelain a, ensuite, présenté les crédits budgétaires consacrés à la formation professionnelle et qui s'élèvent à 17,45 milliards de francs pour 1986, en accroissement de 16 %. Les actions en faveur des jeunes représentent 6,7 milliards, les actions de formation des adultes, 7,6 milliards et la dotation de décentralisation, 1,9 milliard.

Le rapporteur pour avis a ensuite étudié les diverses politiques de formation suivies depuis 1981. Il a d'abord souligné l'augmentation sensible de la contribution financière des entreprises ainsi que l'effort important consenti par les régions en application de la loi du 7 janvier 1982. Cet effort se caractérise par un financement propre de la formation par les régions beaucoup plus important que les crédits transférés par l'Etat. Il a souligné la faible part des compétences transférées aux régions dans le domaine de la formation (10 % de l'ensemble des crédits).

Le rapporteur a énuméré, ensuite, les actions organisées en faveur des jeunes puis en faveur des adultes depuis 1981 pour en dresser un constat final.

Il a constaté que les actions se portaient principalement sur les jeunes et les demandeurs d'emploi et avaient des incidences certaines sur les statistiques de l'emploi.

Il a déploré que l'apprentissage ne soit pas plus développé et que le Gouvernement n'étudie pas davantage les

résultats obtenus par les trop nombreux systèmes de formation mis en place.

Il a proposé, en conséquence, à la commission de rejeter les crédits affectés à la formation professionnelle.

M. André Rabineau a approuvé le rapporteur en affirmant que dans l'Allier 80 % des jeunes apprentis trouvent un travail à l'issue de leur formation.

Mme Cécile Goldet a souligné qu'un certain recul était nécessaire pour juger des résultats des formules mises en place et que la situation actuelle résultait d'avant 1981.

M. André Bohl a insisté sur le rôle relatif des régions dans le domaine de la formation, sur les relations existant entre la formation professionnelle et l'éducation nationale et sur le contrôle très sévère qui devrait s'appliquer à l'encontre des établissements qui dispensent une mauvaise formation aux jeunes.

M. Paul Souffrin s'est associé à cette demande de contrôle des « exploiters de la formation professionnelle », a signalé que le fonctionnement de l'apprentissage était moins satisfaisant dans les villes que dans les campagnes et a constaté qu'il fallait adapter les situations aux besoins.

M. Jean Madelain a répondu à Mme Goldet que la loi Legendre de 1980 avait été trop vite supprimée et qu'aucune mesure n'avait été prise pour remédier aux carences graves de l'éducation nationale.

Le rapporteur pour avis a également souligné qu'il fallait ramener le rôle des régions à sa juste proportion (10 %) et qu'elles avaient fait un effort substantiel allant bien au-delà des ressources financières transférées par l'Etat.

Il s'est associé à M. André Bohl pour demander que soit mis en place un contrôle très strict des établissements de formation.

La commission a ensuite décidé de proposer le rejet de l'ensemble des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle présentés cette année sous la forme d'un fascicule budgétaire unique.

MESDAMES, MESSIEURS,

La création d'un nouveau ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ne s'était pas traduite, l'an dernier, par une modification de la présentation des crédits correspondants. Ils étaient toujours ventilés entre deux fascicules budgétaires distincts.

Cette année, en revanche, l'ensemble des moyens consacrés aux actions de l'Etat en faveur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle est présenté au Parlement sous la forme d'un fascicule budgétaire unique et autonome par rapport au budget des affaires sociales.

Ce changement entraînera également une nouvelle présentation de l'avis budgétaire de notre commission qui regroupera cette année l'ensemble des crédits dont dispose le ministère. Regroupement ne signifie cependant pas fusion et chacun de vos deux rapporteurs pour avis vous exposera dans une partie distincte de l'avis budgétaire les réflexions que lui aura suggéré l'examen des crédits dont il a la charge.

Ainsi, comme l'an dernier, M. Louis Souvet examinera les crédits affectés au travail et à l'emploi et M. Jean Madelain, ceux de la formation professionnelle.

Votre Commission, saisie pour avis, analysera tout d'abord, brièvement l'ensemble des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle élargira ensuite ses observations et ses conclusions à l'ensemble des données qui ont affecté la situation de l'emploi et du travail ainsi que le secteur de la formation professionnelle non seulement au cours de l'année écoulée, mais au cours des quatre années précédentes. Il a paru important à votre Commission, à l'orée d'une année politiquement décisive, de retracer l'évolution budgétaire dans le domaine du travail et de la formation professionnelle afin de faire le point sur l'action gouvernementale menée depuis cinq ans et les résultats obtenus.

Ainsi seront étudiés successivement *dans une première partie consacrée au travail et à l'emploi*, les politiques de l'emploi depuis 1981 et les résultats obtenus par ces diverses actions.

*Dans une deuxième partie consacrée aux crédits de la formation professionnelle*, votre commission s'attachera à exposer les différentes politiques suivies depuis 1981 en matière de formation pour dresser ensuite un bilan des actions entreprises.



## L'ANALYSE DU BUDGET DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

### I. - LA MASSE GLOBALE DES CRÉDITS

Les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'élèvent à 65,500 milliards de francs et progressent donc globalement de 9,1 % par rapport à une dotation de 60,030 milliards en 1985. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution générale de ce budget :

#### ÉVOLUTION DU BUDGET 1985-1986

(Crédits exprimés en millions de francs.)

	1985	1986	Evolution 1985-1986 (en pourcentage)
Titre III (moyens des services) .....	3.221,84 (1)	3.486,58	+ 8,2
Titre IV (interventions) .....	56.340,64 (2)	61.658,63	+ 9,4
Total des dépenses ordinaires (D.O.) .....	59.562,48	65.145,20	+ 9,3
Titre VI (investissements) :			
(Autorisations de programme) .....	(454,57)	(370,05)	- 18,5
(Crédits de paiement) .....	468,33	352,49	- 24,8
Total général (D.O. + C.P.) ...	60.030,81	65.497,69	+ 9,1

(1) Dont 18,10 millions de francs sur le budget des services généraux du Premier ministre.

(2) Dont 10 640,15 millions de francs sur le budget des services généraux du Premier ministre.

Dans ce budget, les dotations consacrées au travail et à l'emploi s'élèvent à 48 milliards 530 millions de francs, soit une progression de 6,6 % par rapport à 1985.

Quant aux dépenses de formation professionnelle, elles atteignent 16 milliards 970 millions de francs soit une progression de 16,8 % par rapport à 1983.

L'enveloppe interministérielle de formation professionnelle qui comprend les crédits ouverts sur différents budgets, notamment à l'éducation nationale, progresse de 16,4 % pour atteindre 17 milliards 450 millions de francs.

## II. - LES SEULS POINTS DE PROGRESSION DU BUDGET

### A. - Les actions d'insertion des jeunes et de réinsertion des demandeurs d'emploi.

#### 1° *L'insertion des jeunes.*

a) *Consolidation et extension des mesures décidées au conseil des ministres du 26 septembre 1984.*

##### *- Les travaux d'utilité collective (T.U.C.).*

Un crédit de 3.570 millions de francs permettra de rémunérer en année pleine 220.000 jeunes de 16 à 25 ans, soit un flux annuel de plus de 300.000 bénéficiaires selon les déclarations.

##### *- Les stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.)*

Cette formule qui s'insère dans le cadre du dispositif des formations en alternance concernera, en 1986, et pour un coût annuel de 880 millions de francs, 120.000 jeunes sans qualification et sans projet, afin de leur donner une première expérience professionnelle.

##### *- Les entreprises intermédiaires.*

Elles bénéficieront d'un crédit de 100 millions de francs.

##### *- Développement et renforcement de l'apprentissage.*

Un crédit nouveau de 120 millions de francs, destiné aux régions dans le cadre de leur compétence décentralisée permettra de renforcer les moyens de fonctionnement des centres de

formation à l'apprentissage (C.F.A.), pour leur permettre d'accroître le nombre des jeunes apprentis accueillis.

*b) Les programmes jeunes traditionnels.*

*- stages 16-18 ans.*

Le programme des stages 16-18 ans passera de 50.000 bénéficiaires à la rentrée 1985-1986 à 15.000 pour la campagne 1986-1987.

Il est rappelé que le IX<sup>e</sup> plan avait prévu une décélération du nombre de ces stages, en raison de la mise en place du programme d'éducation visant, par des formules adaptées (cycles professionnels par l'alternance notamment), à éviter une sortie du système éducatif des jeunes en situation d'échec scolaire.

Malgré le développement, non prévu par le plan, des T.U.C. et des formations en alternance, qui concernent les mêmes classes d'âge, le maintien d'un nombre significatif de stages est nécessaire pour toucher la tranche la plus défavorisée du public 16-18 ans.

*- Stages 18-25 ans*

Maintien du programme de 35.000 stages annuels.

**2° *L'insertion des demandeurs d'emploi.***

Outre les actions financées sur le Fonds national de l'emploi, le projet de loi de finances prévoit à hauteur de 647 millions de francs, les crédits nécessaires au financement, sur 1986, du programme complémentaire de formation des chômeurs de longue durée pour 20.000 jeunes de 18 à 25 ans et 80.000 adultes, décidé par le gouvernement en juillet dernier dans le cadre de l'opération « 100.000 stages ».

**3° *Les contrats emploi-formation.***

La montée en puissance attendue du dispositif des formations en alternance permet, à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain, d'envisager la suppression des contrats emploi-formation pour les jeunes de moins de 26 ans.

En revanche, sera maintenu un programme pour adultes, spécifique aux pôles de conversion, à hauteur de 5.000 contrats.

Les crédits destinés aux contrats emploi-formation pour 1986 seront ainsi ramenés de 775 millions de francs en 1985 à 300 millions de francs.

**B. - Les mesures sociales d'accompagnement des restructurations.**

Hormis les crédits destinés aux contrats de solidarité préretraites-démission qui décroissent fortement (- 40 %) pour tenir compte du flux mécanique de sortie des bénéficiaires, le projet de loi de finances pour 1986 traduit un accroissement des moyens d'accompagnement social des restructurations (+ 29,4 %), au premier rang desquels s'inscrit l'ouverture d'un crédit de 1.400 millions de francs destiné au financement des congés de conversion prévus par la loi du 5 août 1985.

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution 1985-1986 des moyens d'accompagnement social des restructurations.

(Crédits exprimés en millions de francs.)

	1985	1986	Evolution 1985-1986 (en pourcentage)
Contrats de solidarité préretraite-démission .	10.500	6.310	- 39,9
C.G.P.S. ....	3.872	4.519	+ 16,7
Préretraite du F.N.E. ....	7.237	8.788	+ 21,4
Contrats de solidarité préretraite progressive .	67	190	+ 182
Conventions et allocations de chômage partiel .....	847	1.196	+ 41,2
Congés de conversion (navale, sidérurgie) et congés de conversion de la loi du 5 août 1985 (+ 1.400 millions de francs) .....	268	1.668	+ 530
Actions de formation conventionnées du F.N.E. ....	347	505	+ 45,5

## **C. - La formation des salariés.**

### **1° *La formation au sein de l'entreprise.***

Un crédit nouveau de cent millions de francs est destiné en 1986 au développement de la politique contractuelle de la formation au niveau des branches et des entreprises.

### **2° *Le congé individuel de formation.***

Un crédit de cent millions de francs également est prévu pour 1986. Il faut signaler que 80 millions de francs avaient été dégagés par redéploiement en cours de gestion 1985.

## **D. - La promotion de l'emploi et l'aide aux chômeurs créant leur entreprise.**

### **1° *Les divers instruments au service de la politique de la promotion de l'emploi.***

- Aide aux emplois d'initiative locale ;
  - Contrats emploi-formation-production ;
  - Fonds départemental pour l'initiative des jeunes ;
  - Conventions expérimentales pour la promotion de l'emploi
- sont maintenus en 1986 pour un montant total de 320 millions de francs, en progression de 12 % par rapport au budget initial de 1985.

Ces moyens seront désormais regroupés sur un chapitre unique, géré de manière déconcentrée afin de permettre aux commissaires de la République de jouer avec plus de souplesse d'une mesure à l'autre en fonction des exigences constatées sur le terrain et de mieux tirer ainsi parti de leur caractère complémentaire.

## 2° Aide allouée aux chômeurs créateurs d'entreprise.

La dotation budgétaire progresse de 1.100 millions de francs à 1.450 millions de francs, soit 31,9 %.

Toutefois, l'utilisation de ce dispositif comme moyen de sauvegarder des entreprises en difficulté, par rachat du capital par les salariés, ne correspond pas à l'esprit de la mesure. Celle-ci devra être réservée à l'avenir aux véritables demandeurs d'emploi.

### E. - Les divers régimes de solidarité.

(En millions de francs.)

	1985	1986	Evolution 1985-1986 (en pourcentage)
1. L'indemnisation du chômage à la charge de l'Etat (régime de solidarité) .....	2.800	5.300	+ 89

L'accroissement de 2.500 millions de francs comprend, pour 1.150 millions de francs, l'incidence des mesures décidées par le conseil des ministres du 5 juin 1985 en faveur de l'indemnisation des chômeurs :

- augmentation de 50 % de l'allocation spécifique de solidarité versée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage ;

- minimum de ressources porté à 2.580 F par mois pour les chômeurs indemnisés âgés de plus de 57 ans et demi.

(En millions de francs.)

	1985	1986	Evolution 1985-1986 (en pourcentage)
2. La réinsertion professionnelle des handicapés :			
- Garantie de ressources .....	2.200,4	2.400,6	+ 9,1

L'accroissement de 200 millions de francs correspond :

- au maintien du pouvoir d'achat de la garantie de ressources sur la base des hypothèses économiques du gouvernement pour 1986 (+ 4,1 %) ;

- à un accroissement des effectifs accueillis dans les centres d'aide par le travail.

(En millions de francs)

	1985	1986	Evolution 1985-1986 (en pourcentage)
- Subvention d'équipement aux ateliers protégés (autorisations de programme)	2,21	4	+ 81
3. Les chantiers de développement dans les départements et territoires d'outre-mer ..	29, 8	77,2	+ 158,94

Le rétablissement du crédit initialement abattu dans la loi de finances pour 1985 traduit la volonté du Gouvernement de poursuivre outre-mer sa politique de solidarité en faveur des chômeurs.

#### **4° La réinsertion des femmes isolées sans ressources.**

En application des décisions du Conseil des ministres du 5 juin 1985, un crédit nouveau de 167 millions de francs sera consacré en 1986 à des actions F.N.E. de réinsertion destinées à des femmes en situation d'isolement et de pauvreté.

#### **F. - Les instruments de la politique de l'emploi.**

Le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle n'échappe pas aux contraintes imposées par le Gouvernement pour la préparation du projet de loi de finances pour 1986. Ces contraintes sont les suivantes :

- baisse de 1 % des effectifs ;
- réduction de 3 % des crédits de fonctionnement ;
- abattement de 15 % sur les autorisations de programme.

L'impact de ces contraintes sur le ministère est le suivant :

### **1° *La baisse des effectifs.***

La baisse des effectifs du service public de l'emploi (31.100 postes budgétaires en 1985) sera de 0,7 % (- 219), avec des évolutions différentes selon les services.

Ainsi l'A.F.P.A. et les services de la formation professionnelle ont été intégralement exonérés de la réduction de 1 % des effectifs alors qu'elle s'applique aux services extérieurs du travail et à l'A.N.P.E., ainsi que sur des emplois vacants.

### **2° *L'informatisation du service public de l'emploi.***

A ce titre, le total des mesures nouvelles prévues pour 1986 s'élève, tous services confondus, à 165 millions de francs.

- Les crédits affectés à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) progressent de 10 millions de francs destinés à financer l'informatique de gestion et l'informatisation de l'offre de formation.

- Les crédits de l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) augmentent de 131 millions de francs correspondant au fonctionnement du programme « GIDE » en année pleine, à l'opération SAGE 2 d'informatisation de l'offre d'emploi, à la mise en place d'une plate-forme informatique en Provence-Alpes-Côte d'Azur permettant l'intégration des moyens informatiques des services extérieurs et de l'A.N.P.E.

- Les crédits des services extérieurs du travail augmentent de 24 millions de francs correspondant à l'informatisation du contrôle de la recherche d'emploi, à la maintenance des équipements micro-informatiques implantés en 1985 dans les directions départementales pour la paye des stagiaires, à la plate-forme informatique de Provence-Alpes-Côte d'Azur, à l'informatisation et à l'automatisation des listes électorales prud'homales.

### **3° *L'adaptation des services à leur environnement.***

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

• La subvention pour 1986 comprend, conformément aux engagements du gouvernement, une provision destinée au financement de la réforme du statut des personnels. La



concertation a été engagée avec les agents dès le début de l'été et se poursuivra à l'automne. L'ampleur des avantages indiciaries et indemnitaires, donc le coût final de la réforme sera fonction des contreparties obtenues du personnel pour améliorer le fonctionnement de l'établissement.

- Les crédits destinés aux entretiens avec les demandeurs d'emploi parvenus dans leur quatrième et treizième mois de chômage ainsi qu'au suivi des nouvelles prestations (T.U.C., S.I.V.P.) sont majorés de 35 millions de francs et portés de 173 millions de francs en 1985 à 208 millions de francs, soit une progression de plus de 20 %.

- Les crédits immobiliers progressent très sensiblement, conformément aux orientations du IX<sup>e</sup> Plan, et permettent à l'établissement d'améliorer l'implantation de son réseau :

- loyers : + 18 % ;
- acquisitions immobilières (autorisations de programme) : + 20,9 %.

- *L'association pour la formation professionnelle des adultes.*

La baisse du volume des autorisations de programme, applicable à hauteur de 15 % pour les dotations d'investissement de l'Etat, a pu être limitée à 10 %, ce qui permettra d'affecter 121 millions de francs à la réalisation des contrats de plan Etat-régions pour l'équipement de nouvelles sections de formation.

- *Les services extérieurs du travail.*

Grâce à des redéploiements internes de crédits, la baisse de 3 % des crédits de fonctionnement a pu être réduite de moitié, tandis que d'autres dotations s'accroissent :

- loyers : + 2 millions de francs ;
- matériel : + 2,5 millions de francs ;
- énergie : + 2 millions de francs.

- *L'Institut national du travail (I.N.T.).*

Organisme de formation initiale du contrôle et de l'inspection du travail, l'I.N.T. doit s'ouvrir davantage à des personnes venues d'horizons différents : partenaires sociaux, fonctionnaires, praticiens du droit du travail, en leur offrant la possibilité d'une confrontation de leurs idées et de leur expérience sous forme de sessions (côte 19) communes et de voyages d'étude.

Un crédit nouveau de 1,5 million de francs est prévu à cet effet au budget de 1986.

### III. - LA VENTILATION DES CRÉDITS DE FORMATION PROFESSIONNELLE PRÉVUS POUR 1986

Les crédits budgétaires consacrés à la formation professionnelle s'élèvent à 17.453,93 millions de francs, en accroissement de 16 % par rapport à l'année 1985 et ce, après avoir réintégré à la base du budget voté 1985 un crédit de 2.360 millions de francs représentant la quasi-totalité de la provision (de 2.600 millions de francs), inscrite au chapitre 44-77 du budget travail-emploi, et affectée à des actions de formation professionnelle (1).

L'évolution des principaux postes de dépenses est donnée dans le tableau de l'enveloppe qui figure plus loin. Sa présentation est modifiée dans un sens plus fonctionnel, distinguant en particulier les actions en faveur des jeunes de celles relatives aux adultes. Cependant, une annexe à ce tableau permet de retrouver la correspondance avec la distinction traditionnelle entre fonctionnement des centres de formation continue et rémunération des stagiaires de formation professionnelle.

#### A. - Formation professionnelle continue.

##### 1° *Actions en faveur des jeunes.*

Près de 7 milliards de francs dans ce projet de budget 1986 sont consacrés à des actions destinées aux jeunes de 16 à 25 ans.

##### a) *T.U.C.*

La dotation de 3.570 millions de francs inscrite pour les travaux d'utilité collective permettra d'abord de consolider le financement de 100.000 stagiaires en application du plan en faveur de l'emploi et de la formation décidé le 26 septembre 1984, et d'accroître ce programme de 120.000 postes supplémentaires en 1986.

---

(1) La provision permet de financer les travaux d'utilité collective, les stages d'initiation à la vie professionnelle et partie de l'opération 100.000 stages en faveur de chômeurs de longue durée.

*b) Formation en alternance et contrat emploi-formation (C.E.F.).*

Dans le cadre des formations en alternance décidées par l'accord interprofessionnel du 26 octobre 1983 et la loi sur la formation professionnelle du 24 février 1984, le projet de budget 1986 prévoit le financement de 120.000 stages d'initiation à la vie professionnelle pour les jeunes de 16 à 25 ans (880 millions de francs).

Ces nouvelles formules de formation en alternance, conduites à l'initiative des entreprises, doivent permettre d'accueillir 300.000 jeunes supplémentaires. Elles se substituent aux contrats emploi-formation et sont aussi financées par la défiscalisation de la contribution additionnelle de 0,1 % à la taxe d'apprentissage et du versement de 0,2 % sur l'obligation de participation au développement de la formation professionnelle.

On rappellera que cette défiscalisation entraîne une perte potentielle de recettes fiscales de 3 milliards de francs dans le budget de l'Etat. La ligne des contrats emploi-formation (C.E.F.) a diminué de 2.400 millions de francs à 775 millions de francs en loi de finances 1985, et il est proposé dans le budget 1986 de passer de 775 millions de francs à 300 millions de francs.

Un crédit de 300 millions de francs reste inscrit, afin de tenir compte des difficultés particulières des jeunes dans les pôles de conversion pour lesquels 5.000 C.E.F. sont maintenus.

*c) Stages spécifiques des programmes jeunes de 16 à 25 ans.*

Le programme de stages de préparation à la vie professionnelle en faveur des jeunes de 18 à 25 ans sera reconduit sur la base de 1985 (35.000 stagiaires). Il sera aussi renforcé d'une mesure nouvelle de plus de 330 millions de francs permettant de financer 20.000 stages supplémentaires, engagés dès la rentrée 1985, et destinés à des jeunes chômeurs de longue durée.

En revanche, la montée des nouvelles formules de formation en alternance, la rénovation de l'apprentissage, les mesures prises par l'Education nationale pour assurer le développement de la scolarité des jeunes de 16 à 18 ans, et notamment l'opération 60.000 jeunes et cycle d'insertion professionnelle par alternance (C.I.P.P.A.), le projet de refonte de l'enseignement professionnel, assureront aux jeunes intéressés des formations pouvant se substituer au dispositif de stages mis en place par l'ordonnance du 26 mars 1982 et ce, conformément aux orientations prévues par le IX<sup>e</sup> plan.

Le ministère explique ainsi que les crédits inscrits dans le projet de loi de finances 1986 pour le programme en faveur des jeunes de 16 à 18. ans correspondent à une réduction du nombre de places ouvertes pendant la prochaine campagne 1985-1986 et de celles prévues pour la campagne 1986-1987.

d) *Entreprises intermédiaires.*

Le dispositif destiné aux jeunes les plus en difficulté sera complété par une dotation de 100 millions de francs affectée au développement du programme d'entreprises intermédiaires.

2° *Autres actions de formation (adultes).*

Les crédits des actions de formation destinées aux adultes s'élèveront à 8.300 millions de francs, dont plus de la moitié seront attribués à des actions mises en œuvre par l'Association pour la formation des adultes (A.F.P.A.) et autres organismes rattachés. Ces crédits permettront de mettre en place des actions destinées aux demandeurs d'emploi ou aux salariés dont l'emploi est menacé, mais aussi à des salariés en activité qu'il importe de préparer à la modernisation industrielle.

a) *Programme national de formation professionnelle.*

Les crédits, hors actions jeunes, attribués aux actions du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale ainsi qu'à la rémunération des stagiaires correspondante, s'accroîtront entre 1985 et 1986 de plus de 10 %

Le programme national de la formation professionnelle bénéficiera, en particulier, d'une mesure nouvelle de 100 millions de francs pour le développement de la politique contractuelle entre l'Etat et les entreprises en faveur de la formation des salariés.

Par ailleurs, l'Etat participera au financement du congé individuel de formation à hauteur de 100 millions de francs, en complément du produit de la fraction de 0,1 % du 1,1 % formation continue que les partenaires sociaux ont décidé d'affecter à ce congé.

b) *Fonds national de l'emploi (F.N.E.).*

Le F.N.E. bénéficiera d'abord pour ces actions de formation conventionnées d'une mesure d'ajustement aux besoins en

fonctionnement et en rémunération de l'ordre de 540 millions de francs.

Est inscrite également une dotation de plus de 317 millions de francs pour financer en 1986 la poursuite des nouveaux dispositifs de formation lancés en 1985 à l'intention des chômeurs de longue durée, et engagés par le fonds national de l'emploi en liaison avec l'A.N.P.E. (stages modulaires, actions de mise à niveau, stages F.N.E.).

*c) Ministère de l'éducation nationale.*

Sur le budget du ministère de l'éducation nationale, est prévue la création de 500 emplois (350 dans l'enseignement secondaire et 150 dans l'enseignement universitaire) gagés sur les ressources de la formation professionnelle continue, afin de poursuivre le développement des actions mises en œuvre par les groupements d'établissements pour la formation continue (G.R.E.T.A.) et par l'université.

**B. - Apprentissage.**

Des actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage ont pour but d'améliorer les qualités de ces formations et d'augmenter les effectifs d'apprentis. Pour contribuer au financement de telles actions, mises en œuvre par les régions, une mesure nouvelle de 120 millions de francs est ainsi proposée en 1986 dans le budget de l'Etat.

**C. - Dotation de décentralisation  
relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage.**

La dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage s'élèvera en 1986 à 1.962,53 millions de francs, soit un accroissement de 4,68 % en fonction de l'évolution prévisible du produit net de la T.V.A.

Il faut rappeler également que le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur a été transféré aux régions depuis 1983.

## PREMIÈRE PARTIE

### **LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI POUR 1986 SONT LA CONSÉQUENCE D'UNE SITUATION DE L'EMPLOI QUI N'A CESSÉ DE SE DÉGRADER, ET D'UNE MONTÉE DU CHÔMAGE QUI N'A PU ÊTRE MAITRISÉ DEPUIS 1981**

Les budgets concernant le travail, l'emploi et la formation professionnelle qui se sont suivis de 1981 jusqu'à cette année, n'ont pas été en mesure de maîtriser une situation économique qui s'est peu à peu imposée à nos dirigeants. Ainsi, les diverses politiques budgétaires mises en œuvre par le Gouvernement ont déclenché au départ des réactions auxquelles elles n'ont pu faire face ensuite. Nous étudierons ainsi les diverses mesures prises par le Gouvernement pour mieux en dégager les résultats.

## **I. - LES POLITIQUES DE L'EMPLOI DEPUIS 1981 À TRAVERS L'ÉTUDE DES DIVERSES MESURES BUDGÉTAIRES ET LÉGISLATIVES**

Deux phases peuvent être distinguées. La première couvre les années 1981-1982, la seconde les années 1983-1985. Le Gouvernement a nettement changé d'attitude entre ces deux périodes. Il a abandonné la relance pour choisir la rigueur et renonce au « partage du travail ». Il tente de réduire le nombre officiel des demandeurs d'emploi tant du côté des jeunes que des plus âgés dans l'espoir de diminuer la progression des statistiques du chômage.

### **A. - 1981-1982 : L'application du programme socialiste.**

Le Gouvernement décide un programme de relance de l'activité économique, met en œuvre ses conceptions sur le partage du travail par la réduction de la durée du travail et arrête des mesures visant à améliorer la sécurité et la protection de l'emploi. L'ensemble des crédits du ministère du travail représentent pour 1982, 40,07 milliards de francs, soit une progression de 112,4 % par rapport à 1981.

#### **1° *La relance.***

La relance se traduit par une politique budgétaire expansionniste. Dès 1981, le déficit est porté de 30 à 81 milliards de francs et celui de 1982 à 99 milliards de francs. Le S.M.I.C. est augmenté dès le 1<sup>er</sup> juin 1981 de 10 %. Les prestations sociales sont fortement revalorisées. Enfin, 210.000 emplois publics sont créés, auxquels il convient d'ajouter 20.000 emplois créés dans les entreprises nationales : Charbonnages de France, S.N.C.F., R.A.T.P. et Air France notamment.

*Le plan emploi* du Gouvernement pour 1981 et 1982 est significatif. Plusieurs types d'actions de nature différente peuvent

être rangés sous cette dénomination : les créations directes d'emploi, les aides au soutien de l'emploi, les aides à la création d'emplois d'initiative locale, les contrats de solidarité qui seront étudiés plus loin, les contrats « jeunes volontaires ». Ces formules constituent des volets du plan de lutte du Gouvernement contre le chômage qui comprend aussi la rénovation des structures de placement.

### 1. *Les créations d'emplois publics.*

Le collectif de 1981 avait déjà créé plus de 54.000 emplois, dont près de 45.000 à la charge totale ou partielle de l'Etat : sur ces emplois plus de 9.000 étaient prévus pour les hôpitaux et les établissements sanitaires et sociaux.

Le projet de loi de finances pour 1982 y ajoute plus de 61.000 emplois à la charge totale ou partielle de l'Etat, auxquels il faut adjoindre plus de 10.000 emplois dans les hôpitaux et établissements sanitaires et sociaux.

Compte tenu de ces créations, plus de 126.000 emplois publics auront été créés en moins de dix-huit mois.

### 2. *Les créations d'emplois d'initiative locale.*

Le Conseil des ministres du 10 juin 1981 a décidé de mettre en œuvre un programme d'aide à la création d'emplois d'initiative locale. Ce programme prend la suite des emplois d'utilité collective. Le collectif pour 1981 prévoyait déjà des crédits nécessaires à la création de 5.000 emplois en 1981 et le projet de budget pour 1982 prévoit que 10.000 emplois supplémentaires seront créés.

Les organismes privés dotés de la personnalité morale et les organismes publics, dont les collectivités locales, peuvent ainsi bénéficier d'une aide attribuée pour un an à raison de 36.000 F par emploi créé à plein temps.

### 3. *Les contrats « jeunes volontaires ».*

Ces contrats de « jeunes volontaires » devaient être proposés à l'issue du service national.

D'une durée de six mois ou de un an, ils devaient répondre à des besoins sociaux actuellement insatisfaits, comme la mise en valeur des massifs forestiers, la protection contre les incendies, la



sauvegarde des parcs régionaux et nationaux, la lutte contre les pollutions, l'animation des communes de faibles dimensions.

#### 4. *Les structures de mobilisation de lutte pour l'emploi.*

A côté de l'action des administrations d'Etat traditionnellement compétentes en matière d'emploi (ministère du travail, directions départementales, Fonds national de l'emploi, délégation à l'emploi) sont créés des comités locaux pour l'emploi et une mission de lutte pour l'emploi.

##### a) *Les comités locaux pour l'emploi.*

Ces comités doivent proposer des solutions locales à l'emploi, d'employeurs ou d'organisations professionnelles et les administrations doivent faciliter leur mise en place et y coopérer.

L'initiative de leur création revient aux élus et aux partenaires.

Ces comités doivent proposer des solutions locales à l'emploi, en détectant notamment les entreprises dans lesquelles des possibilités de partage du travail sont susceptibles de créer des emplois nouveaux, notamment dans le cadre des contrats de solidarité.

##### b) *La mission de lutte pour l'emploi.*

Cette mission est placée auprès du Premier ministre et est chargée, d'abord, d'animer et de suivre les contrats de solidarité, et ensuite d'assurer la conclusion des opérations concernant des groupes d'importance nationale en matière d'emploi.

En outre, à l'AN.P.E., une *équipe d'intervention d'urgence* est chargée de résoudre les problèmes d'embauche des entreprises importantes, déclarant rencontrer des difficultés à satisfaire leurs offres d'emploi.

\*  
\* \*

L'ampleur et la diversité des mesures qui viennent d'être rapidement recensées témoignent ainsi de la politique volontariste du Gouvernement dans le domaine de l'emploi.

Le démarrage de ces procédures est cependant relativement laborieux.

Il convient de s'interroger dès 1982 sur la multiplicité, la diversité des procédures prévues, le nombre des organismes créés pour opérer ces actions et qui doublent ainsi des administrations d'Etat compétentes qui n'ont pas démerité dans le passé.

Des risques de double emploi sont déjà évoqués et l'efficacité des mesures prévues risque d'en souffrir.

Le Gouvernement n'hésite cependant pas à entreprendre une rénovation de l'A.N.P.E.

##### *5. Vers un véritable service public de l'emploi.*

###### *a) Les crédits de l'Agence nationale pour l'emploi.*

La subvention de l'A.N.P.E. s'élève pour 1982 à 1.446,9 millions de francs, soit une croissance de 38,9 % et correspond pour 45,5 millions de francs à la consolidation financière des 450 emplois prévus dans le collectif de 1981 ; 132,3 millions de francs sont consacrés à la création de 1.000 emplois supplémentaires.

Les emplois créés par le collectif et le budget pour 1982 concernent essentiellement les prospecteurs et placiers (+ 407), les chargés d'information professionnelle et les conseillers professionnels (724) et visent donc à développer les actions dynamiques de l'agence.

Ces effectifs supplémentaires doivent permettre de préparer la décentralisation de l'A.N.P.E., de privilégier les actions de placement et d'améliorer les relations avec les entreprises. Enfin, la subvention d'équipement passe de 23,2 à 33,2 millions de francs en autorisations de programme et de 22 à 27,1 millions de francs en crédits de paiement.

###### *b) La réforme de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A.*

L'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. doivent constituer les instruments essentiels destinés à régulariser le fonctionnement du marché du travail.

La régionalisation de ces deux organismes, combinée à une mobilisation des collectivités locales et des partenaires sociaux doit permettre une meilleure adaptation de leurs moyens aux besoins locaux.

L'A.N.P.E. doit également développer ses moyens en ce qui concerne le conseil et l'orientation des demandeurs d'emploi et participer à la mise en œuvre, directe ou non, des actions de

formation des chômeurs par des stages de perfectionnement professionnel, de mise à niveau, d'acquisition d'une qualification professionnelle.

La période de chômage pourrait ainsi être utilisée à l'acquisition d'une formation facilitant le reclassement et correspondant aux besoins futurs des entreprises.

Dans cette perspective, l'A.F.P.A. doit répondre aux besoins de formation exprimés par l'A.N.P.E. et la complémentarité de ces organismes constitue la base d'un véritable service public de l'emploi. Enfin, en réactivant les dispositions de l'article L. 311-12 du code du travail et en faisant connaître à l'A.N.P.E. toute offre d'emploi publique ou privée, est redonné à l'agence le rôle qu'elle doit développer pour l'avenir dans sa mission de placement.

\*  
\* \*

A côté des moyens tendant à adapter la demande à l'offre de travail par une meilleure formation et un placement plus efficace, le partage du travail devait constituer pour le Gouvernement une pièce essentielle dans son dispositif de lutte contre le chômage.

## ***2° Le partage du travail.***

Première étape vers les trente-cinq heures hebdomadaires, la durée légale du travail est ramenée à trente-neuf heures par l'ordonnance du 16 janvier 1982. Des contrats de solidarité « préretraite » et « réduction de la durée du travail » sont mis en œuvre.

### ***1. La réduction du temps de travail.***

● Conformément à l'ordonnance n° 82-41 du 16 janvier 1982 relative à la durée du travail et des congés payés, les établissements industriels ont procédé au cours du premier trimestre à une première réduction de la durée hebdomadaire du travail de leurs salariés à trente-neuf heures, dans la perspective d'un temps d'activité de trente-cinq heures prévu pour 1985.

Au total, environ 80 % des établissements ont réduit leur durée hebdomadaire d'au moins une heure et, début avril 1982, d'après les chiffres du ministère de l'emploi, 66 % des salariés

travaillaient trente-neuf heures par semaine ou moins alors que cette proportion n'était que de 4 % en juillet 1981.

Au cours du deuxième trimestre de 1982, 3 % de salariés s'ajoutaient encore aux bénéficiaires de cette première réduction.

Cette réduction s'est en outre accompagnée le plus souvent dans la pratique, d'une compensation salariale intégrale.

Bien que les entreprises aient retenu les modalités de réduction du temps de travail les moins créatrices d'emplois, les effets des baisses d'horaires ont pu être estimés selon le ministère de l'emploi à 0,5 % des effectifs salariés, soit 70.000 emplois créés ou licenciements évités.

La réduction du temps de travail est donc apparue en 1982 comme un élément non négligeable du plan de lutte pour l'emploi du Gouvernement même si, en raison de la faible diminution retenue, les créations d'emplois ont été moins nombreuses que celles qui auraient pu être attendues.

● *Les contrats de solidarité sur la réduction de la durée du travail.*

L'ordonnance du 16 janvier 1982 relative aux contrats de solidarité a mis en place deux formules sur la réduction de la durée du travail.

- Une exonération, pouvant aller jusqu'à 75 % ou même 100 % des charges sociales des employeurs pendant un an, puis 25 % ou 50 % pendant la deuxième année, pour des salariés qui sont embauchés en raison d'une diminution exceptionnelle et rapide de la durée du travail (par exemple, baisse de cinq heures effectives en moins de deux ans).

- Le maintien temporaire, avec l'accord des partenaires sociaux, des indemnités de chômage en cas d'embauche de demandeurs d'emploi présentant des difficultés particulières de reclassement.

Ces deux aides ne peuvent être accordées que si l'entreprise procède à un accroissement net de ses effectifs.

Cette ordonnance du 16 janvier 1982 avait également prévu :

*2. Un partage du travail  
par l'abaissement de l'âge de la retraite.*

Deux autres séries de mesures étaient ainsi mises en place :

- Une allocation de préretraite pour les salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans acceptant de quitter leur emploi sans reprendre une autre activité rémunérée. Cette allocation garantit 70 % du salaire antérieur jusqu'à soixante ans.

- Une allocation pour les salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans, volontaires pour travailler à mi-temps sans reprendre une activité rémunérée. Cette allocation est égale à 30 % du salaire antérieur et s'ajoute à la rémunération à mi-temps.

Ces deux indemnités ne peuvent être versées que si les départs sont compensés, nombre pour nombre, par l'embauche de jeunes ou de chômeurs.

\*  
\* \*

Ces contrats de solidarité connaissent un succès indéniable ; cependant, le coût du système est fort élevé.

Il faut rappeler que le revenu de remplacement versé par les A.S.S.E.D.I.C. aux bénéficiaires de la préretraite-démission représente 70 % du salaire brut (environ 80 % du salaire net) et se compose de l'allocation conventionnelle de solidarité (part U.N.E.D.I.C. représentant 50 % du salaire) et de l'allocation spéciale de démission du F.N.E. (20 %).

Pour le premier semestre de 1982, le coût des allocations conventionnelles s'élevait à 8.490.780 F dont 6.984.000 F pour le seul mois de juin, la part du F.N.E. s'élevant à 3.396.312 F.

Les calculs effectués révèlent en outre que le prix à payer pour éviter une inscription au chômage grâce au départ en préretraite-démission représente en moyenne et sur une année 120.000 F dans le cadre du système des contrats de solidarité.

La charge financière supplémentaire qui en résulte, pour l'U.N.E.D.I.C. notamment, est énorme.

### 3. *Une nouvelle formule des contrats de solidarité.*

A l'ancienne aide consistant en exonération des cotisations de sécurité sociale, était substituée une prime versée plus rapidement, ce qui devait améliorer la trésorerie des entreprises bénéficiaires ; cette prime était liée à l'effort réalisé en matière de réduction de la durée du travail et non plus proportionnelle à l'embauche.

Son montant était de 1.000 F par salarié et par heure réduite et devait être révisée chaque année pendant les trois ans d'application prévus.

### 3° *La limitation des formules précaires d'emploi.*

Les lois Auroux ont certes fourni des éléments de relance du dialogue social ; elles ont, cependant, contribué à alourdir la gestion de la main-d'œuvre et à rigidifier le marché du travail. De plus, deux ordonnances ont été prises pour réduire les possibilités d'utilisation des formules d'emploi précaire en les contenant dans des limites strictes.

#### 1. *Les lois Auroux.*

Elles sont intervenues dans les quatre domaines suivants :

- elles ont accordé aux travailleurs un véritable *droit d'expression* sur les conditions d'exercice de leur emploi ;

- elles ont renforcé les *instances de représentation du personnel* et en particulier des comités d'entreprises, des délégués du personnel, des délégués syndicaux et des C.H.S.C.T. Le pouvoir des organisations syndicales dans l'entreprise s'en est trouvé considérablement accru ;

- elles ont favorisé la *négociation collective* dans l'entreprise en mettant au point une procédure de négociations annuelles entre organisations syndicales et direction ;

- enfin, elles ont limité le recours aux *formes d'emploi précaire* en les contenant dans de strictes limites.

Deux ordonnances prises en vertu de la loi d'habilitation n° 82-3 du 6 janvier 1982 ont réduit également les possibilités d'utilisation de ces formules d'emploi précaire.

## 2. *Les ordonnances sur l'emploi précaire.*

Ainsi, *l'ordonnance du 5 janvier 1982* a restreint fortement les possibilités de travail temporaire et de contrats à durée déterminée.

*L'ordonnance du 26 mars 1983* a réduit les possibilités d'utilisation du temps partiel et en renchérit le coût.

Un bilan de ces ordonnances, établi sur cinq mois d'application, fait apparaître la disparition de 200 entreprises de travail temporaire et de 500 établissements. De plus, la réduction de ces formules précaires d'emploi ne peut conduire à transformer en emplois stables ceux qui par nature ne le sont pas.

\*  
\* \*

Après 1982, la politique de la relance doit faire place à celle de la rigueur.

### **B. - 1983-1985 : La politique dite de « rigueur » et les nouvelles mesures de lutte contre le chômage.**

Au mois de mars 1983, au lendemain de la troisième dévaluation du franc, le Gouvernement doit abandonner sa politique de « relance » et appliquer un plan d'austérité. De plus, la croissance du chômage provoque des mesures nouvelles.

#### **1° *La politique de rigueur.***

Le IX<sup>e</sup> plan, voté en 1983, formule pour l'emploi des objectifs très modestes. Deux orientations sont fixées :

- *poursuivre la réduction du temps de travail* mais sans entamer la compétitivité des entreprises et les capacités de production ;

- *intervenir activement sur le marché du travail* grâce à un fonctionnement plus dynamique du service public de l'emploi.

### 1. *La recherche d'un partage du travail.*

La préférence est donnée à la réduction du temps de travail sur les cessations anticipées d'activité.

#### a) *La réduction de la durée du travail : un bilan décevant.*

Le Gouvernement abandonne en fait l'objectif des 35 heures, d'autant plus que les effets de la réduction du travail sur l'emploi sont décevants.

D'après l'enquête effectuée par l'I.N.S.E.E. en septembre-octobre 1982, l'effet global sur l'emploi de la réduction de la durée légale du travail à 39 heures, est compris dans une fourchette de 10 à 20.000 emplois dans l'industrie et 45 à 50.000 emplois dans le commerce.

Pour 1983-1984 l'on ne dispose d'aucune évaluation globale de l'impact de l'évolution de la durée du travail. Le bilan des contrats de solidarité conclus au cours de l'année 1983 montre cependant, que les 12.167 contrats signés, qui concernaient près de 91.000 salariés, ont permis de créer et de préserver environ 7.000 emplois, et d'opérer quelques 1.900 embauches.

Au cours de l'année 1984, 154 nouveaux contrats ont été signés, concernant 28.000 salariés ; l'ampleur des réductions a été en moyenne de 3 heures, et elles ont permis, dans 22 entreprises, l'embauche de 264 salariés, dans 27 entreprises, le non licenciement de 646 salariés, et dans les 105 autres cas, le maintien des effectifs à leur niveau antérieur.

Dans les 6 premiers mois de 1985, 99 contrats ont en outre été conclus, concernant 8.080 salariés.

En fait, selon les estimations ministérielles, l'abaissement de la durée légale du travail en 1982 a créé entre 30 et 70.000 emplois. Ces appréciations sont non seulement floues puisqu'elles varient du simple au double, mais assez décevantes.

Le Gouvernement a donc décidé de privilégier la voie des négociations décentralisées : celles-ci doivent, en effet, permettre de mettre en place des solutions appropriées à chaque entreprise ou à chaque branche, que ce soit pour la durée d'utilisation des équipements ou les modalités de l'aménagement du temps de travail.



b) *Le bilan des contrats de solidarité tendant à une réduction de la durée du travail.*

- *L'ordonnance du 16 janvier 1982.*

En 1982, ce dispositif a donné lieu à la signature de 347 contrats de solidarité avec les entreprises et à 389 contrats avec les collectivités locales.

Ces contrats qui concernaient 214.000 salariés dont 121.000 dans les collectivités locales, ont donné lieu à l'embauche de 3.000 salariés dans les entreprises.

Ce dispositif étudié précédemment ayant été peu incitatif, une nouvelle formule était mise en place...

- *Le décret du 16 décembre 1982.*

En 1983, 172 contrats de solidarité réduction du temps de travail ont été conclus avec des entreprises. Ils concernaient au total 70.000 salariés et prévoyaient 1.600 embauches.

Au cours des six premiers mois de l'année 1984, 64 contrats de solidarité concernant 12.092 salariés ont été conclus avec des entreprises. Ces contrats ont donné lieu à 124 créations nettes d'emploi.

Ce dispositif n'ayant pas produit non plus les résultats espérés, a fait à nouveau l'objet d'aménagements apportés par le décret et l'arrêté du 30 mai 1984.

- *Le décret du 30 mai 1984.*

Il prévoit :

- *L'ouverture du bénéfice des contrats de solidarité aux entreprises qui, sans parvenir à maintenir intégralement leurs effectifs en matière d'emploi, améliorent grâce à la réduction du travail leurs performances.*

- *La majoration de la prime versée, lorsque l'effort de réduction du temps de travail est particulièrement important, et aboutit effectivement à des créations nettes d'emploi. Trois taux de subvention, compris entre 1.000 et 1.500 F par heure de réduction et par salarié concerné, ont donc été institués, selon l'ampleur de la réduction et de ses effets sur l'emploi.*

- *L'encouragement à des combinaisons de réduction du travail et de modernisations réalisées dans le cadre du programme « Productique », pour lesquelles une majoration de 500 F a été prévue.*

Ces aménagements ont été repris et amplifiés par le décret du 19 mars 1985, qui renouvelle le dispositif d'aide à la réduction et à l'aménagement du temps de travail.

- *Le décret du 19 mars 1985.*

- *Les engagements demandés aux entreprises en matière d'emploi* sont en premier lieu assouplis, afin de privilégier l'aménagement du temps de travail comme solution aux problèmes d'emploi dans les entreprises en difficulté.

- *le point le plus important* est toutefois *l'ouverture du bénéfice de l'aide, à la transformation d'emplois à temps plein, en emplois à temps partiel* pour les salariés volontaires ; cette disposition a pour objet de faciliter l'organisation de la meilleure utilisation des équipements, et de mieux concilier les souhaits des salariés et les contraintes de l'entreprise.

c) Le Gouvernement entend en outre *favoriser la réinsertion des demandeurs d'emploi* en difficulté sur le *marché du travail*, sur des emplois à temps partiel.

*Le décret du 5 mars 1985* institue ainsi une prime de 6.000 F pour toutes les embauches effectuées à durée indéterminée, sur des postes à temps partiel, lorsqu'elles bénéficient à des chômeurs indemnisés ou à des chômeurs de longue durée ; l'aide n'est accordée qu'aux entreprises qui n'ont pas procédé à des licenciements économiques dans les 3 mois précédents, et lorsque l'embauche n'est pas réalisée pour le remplacement d'un salarié en fin de contrat à durée déterminée, ou parti dans le cadre d'une convention d'A.S.F.N.E. avec réembauche.

Cette mesure est complétée, par la mise en place d'une *compensation financière visant à assurer aux chômeurs indemnisés reprenant un emploi à temps partiel*, un revenu au moins égal à leur indemnisation antérieure, pendant la durée des droits qui leur restent à courir et dans la limite maximale d'un an (deux ans pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans).

Il faut signaler, enfin, que la *loi n° 85-772 du 25 juillet 1985* a apporté de nombreux assouplissements au régime du travail temporaire et aux contrats à durée déterminée. Ainsi les cas de recours au travail temporaire sont plus nombreux et définis avec plus de souplesse, le directeur départemental du travail peut autoriser la conclusion de contrats de travail temporaire dans deux cas supplémentaires, et il peut être fait appel aux salariés des entreprises de travail temporaire, à titre subsidiaire, dans les cas où un recrutement pour une durée déterminée est autorisé. La

durée du contrat de travail temporaire a fait également l'objet de nombreux aménagements.

Il est loin le temps de la lutte contre la précarité de l'emploi !

\*  
\* \*

Cette multitude de mesures prises en faveur de la réduction du travail montre à quel point le Gouvernement a privilégié ce moyen de lutte contre le chômage par rapport aux cessations anticipées d'activité.

*2. Les cessations anticipées d'activité : des préretraites coûteuses qui ont révélé leurs limites.*

*a) Le bilan des contrats de solidarité préretraite démission.*

Le dispositif des préretraites démission mis en place en application de l'ordonnance du 16 janvier 1982 a fait l'objet en 1982 de signature de 28.862 contrats de solidarité dont 453 dans les collectivités locales. L'effectif potentiel concerné était de 310.562 salariés (306.934 dans les entreprises, 3.628 dans les collectivités locales).

En 1983, il a été enregistré 4.315 contrats de solidarité (dont 275 par les collectivités locales) concernant un effectif potentiel de 17.637 salariés (15.661 dans les entreprises, 1.976 dans les collectivités locales).

Le dispositif n'ayant pas été reconduit en 1984, c'est donc un effectif potentiel total de 328.199 salariés qui était concerné. En réalité, ce sont 208.921 premiers paiements de l'allocation conventionnelle de solidarité qui ont été enregistrés en 1982 et 1983, soit une proportion de 63,6 % des bénéficiaires potentiels.

*b) Le bilan des contrats de solidarité préretraite progressive.*

	Nombre de contrats signés		Bénéficiaires potentiels	
	Entreprises	Collectivités locales	Entreprises	Collectivités locales
1982 .....	1.173	453	8.220	3.628
1983 .....	254	»	»	»

c) *Le bilan des conventions d'allocations spéciales du F.N.E.*

Le nombre de salariés ayant adhéré à une convention d'allocations spéciales du F.N.E. en 1983 est de 47.269. A la fin du mois de décembre 1983, 84.032 personnes bénéficiaient d'allocations spéciales du F.N.E.

Le nombre de salariés ayant adhéré à une convention d'allocations spéciales au premier semestre 1984 est de 24.126. A la fin du mois de juin 1984, 97.470 personnes bénéficiaient d'allocations spéciales du F.N.E.

d) *Le coût de ces formules.*

- les dépenses mises à la charge de l'Etat au travers du F.N.E. au titre des *contrats de solidarité préretraite démission* se sont élevées :

- en 1982, à 158 millions de francs ;
- en 1983, à 2,9 milliards de francs ;
- en 1984, les crédits ouverts par la loi de finances initiale s'élevaient à 4,471 milliards de francs (y compris pour la préretraite progressive). Si l'on tient compte du fait, qu'à compter du 1<sup>er</sup> avril, les allocations conventionnelles sont prises en charge par l'Etat, par le biais du F.N.E., les dépenses totales devraient être de l'ordre de 10 milliards de francs pour l'année 1984.

- s'agissant des *conventions d'allocations spéciales du F.N.E.*, les sommes versées au cours de l'année 1983 à leurs bénéficiaires se sont élevées à 3,9 milliards de francs (dont le cinquième est supporté par le budget de l'Etat).

Les dépenses à la charge de l'Etat en 1984, frais de gestion compris, se sont élevées à plus de 4 milliards de francs.

Les crédits consacrés au financement de ces formules ont donc été importants mais les résultats obtenus ont été décevants. Une réorientation des actions a donc été choisie.

3. *Les autres mesures utilisées  
dans le cadre de la politique de l'emploi.*

a) *Le bilan des emplois d'initiative locale.*

Seuls peuvent bénéficier de cette aide les organismes privés dotés de la personnalité morale. Le montant de l'aide est de 40.000 F pour un emploi à plein temps. Il a été porté à 60.000 F dans les pôles de conversion pour les emplois hautement qualifiés.

Les personnes embauchées grâce à cette aide sont des demandeurs d'emplois.

La décision d'octroyer cette aide est prise par le commissaire de la République.

De septembre 1981 à juillet 1985 près de 27.000 primes ont été accordées :

1981 : 3.072 ;

1982 : 11.882 ;

1983 : 3.017 ;

1984 : 6.400 ;

1985 : 2.250.

Au 1<sup>er</sup> juillet 1985, ce sont près de 2.250 emplois d'initiative locale qui ont été accordés.

*b) Le bilan d'activité des comités locaux d'emploi.*

Un bilan effectué en avril 1985 sur le fonctionnement des comités fait apparaître qu'il existe, aujourd'hui, sur toute la France, près de 230 comités de bassin actifs, soit une moyenne de 2 à 3 comités par département.

Sur les 230 comités évoqués, un quart, seulement, se montre particulièrement dynamique et volontaire. Une enquête en cours de réalisation portant sur l'ensemble des comités devrait apporter une connaissance plus fine des modes de fonctionnement et de l'activité des comités de bassin d'emploi.

*c) Le bilan de l'aide attribuée aux chômeurs créateurs d'entreprise.*

D'après les statistiques du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, depuis l'origine en 1970, 135.000 personnes environ ont bénéficié de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise : 9.200 en 1979, 13.800 en 1980, 29.400 en 1981, 39.900 en 1982 et 42.000 en 1983 (estimation).

L'aide a surtout été demandée par des hommes (80 %) jeunes et qualifiés (33 % de cadres, techniciens et agents de maîtrise, 36 % d'ouvriers qualifiés). En grande majorité, il s'agissait de créations d'entreprises individuelles (67 % des cas) ; d'entreprises créées avec un capital initial relativement faible (moins de 60.000 F pour les trois cinquièmes, avec une aide moyenne de 20.500 F) principalement dans le secteur tertiaire (56 % : commerces, services...), l'industrie (21 %) et le bâtiment-travaux

publics (21 %) et le secteur primaire (2 %). En termes de viabilité des entreprises, une enquête réalisée en 1982 a montré que 85 % des entreprises ayant bénéficié de l'aide étaient encore en activité quinze mois après (1).

*d) Le bilan du recours au chômage partiel.*

Les secteurs les plus touchés par le recours au chômage partiel sont ceux de la sidérurgie, de la fonderie, du travail des métaux de la construction mécanique, la construction automobile, la construction navale.

Au total, 999 entreprises ou établissements ont conclu avec le F.N.E. une ou plusieurs conventions dans l'année 1984, contre 1.467 en 1983.

On peut noter l'importance prise par le secteur automobile (37,3 %, les effectifs affectés par le chômage partiel ayant plus que doublé) ainsi que par la construction navale.

En revanche, on constate une certaine régression du recours au chômage partiel dans l'ensemble des autres secteurs.

Cette liste recoupe néanmoins celles établies pour 1982 et 1983.

Les régions les plus touchées sont : la Franche-Comté et l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine et l'Aquitaine.

*e) Intervention sur le marché du travail.*

Une autre orientation du IX<sup>e</sup> plan consiste à intervenir activement sur le marché du travail grâce à un fonctionnement plus dynamique du service public de l'emploi. L'année 1983 enregistre les effets des mesures prises antérieurement dont, notamment, les retraits anticipés d'activité qui ont eu pour conséquence de réduire d'environ 60.000 les statistiques du chômage.

D'autres dispositions, d'apparence secondaire, auront également un impact important sur le nombre de chômeurs ; ainsi, le développement des entretiens systématiques avec les demandeurs d'emploi au cours des troisième et treizième mois de présence dans les fichiers de l'A.N.P.E. va permettre plus de 70.000 radiations.

Cependant dans ce domaine également, un essoufflement se fait sentir. Il est possible de le mesurer tout d'abord à la baisse progressive des moyens mis à la disposition de l'A.N.P.E. :

- la subvention de l'A.N.P.E. s'élève pour 1982 à 1,447 milliards de francs soit une progression de 38,9 % ; 132,3 millions

de francs sont consacrés à la création de 1.000 emplois supplémentaires.

- *La subvention pour 1983* passe à 1,647 milliards de francs ; la progression se ralentit mais l'essentiel de la progression des crédits tient aux dépenses de personnel qui augmentent de 15,6 %. Il faut souligner qu'en dix-huit mois (mi 1981 - fin 1982) 1.500 personnes ont déjà été embauchées à l'A.N.P.E.

- *Les crédits prévus pour 1984* s'élèvent à 2,029 milliards de francs, soit une progression de 20 % par rapport à 1983. Une fois encore les moyens en personnel de l'Agence sont renforcés. On peut s'interroger sur l'opportunité de créer 460 emplois administratifs supplémentaires. Les coûts de gestion de l'Agence semblent excessifs à certains et à la Cour des comptes, en particulier, dont le rapport contient de sévères critiques à cet égard. Il faut noter que la commission des finances du Sénat a proposé lors du vote du budget pour 1984, de supprimer les crédits destinés à la création des emplois nouveaux dans les services de l'A.N.P.E.

- *La subvention versée à l'A.N.P.E. en 1985* s'élève à 2,343 milliards de francs, soit une progression de 11,6 %. La forte progression des effectifs notés les années précédentes se ralentit. Les mesures nouvelles portent davantage sur le programme d'informatisation prévu dans le P.P.E. n° 6 du IX<sup>e</sup> plan.

- *La subvention pour 1986* s'élève à 2,198 milliards de francs, soit une baisse de 145 millions par rapport à 1985. L'A.N.P.E. n'échappe pas, contrairement à l'A.F.P.A., aux contraintes fixées par le Gouvernement pour la préparation de la loi de finances pour 1986. Ainsi, la baisse des effectifs appliquée aux services extérieurs du travail et à l'A.N.P.E. est limitée à 0,7 % (- 219) alors que les directives gouvernementales ont fixé une réduction générale de 1 %. Il faut signaler, cependant que les crédits destinés aux entretiens avec les demandeurs d'emploi parvenus dans leur quatrième et treizième mois de chômage ainsi qu'au suivi des nouvelles prestations (T.U.C. et S.I.V.P.) sont majorés de 35 millions de francs et progressent ainsi de plus de 20 %.

Ainsi bien que la politique de rigueur raréfie les crédits et que l'effectif de l'A.N.P.E. soit ramené de 11.510 agents en 1985 à 11.392 pour 1986, l'effort se porte essentiellement sur les actions destinées à camoufler le chômage en faisant sortir par des moyens appropriés les demandeurs d'emploi, des statistiques. Ces moyens que nous allons étudier au 2<sup>e</sup> ci-après ne sont pas dénués d'effet statistique ainsi que l'indiquent les deux tableaux suivants :

**OPÉRATIONS ENREGISTRÉES PENDANT LES ANNÉES 1982 A 1984**

Nature des opérations	1984	1983	1984/83 Δ %	1982	1983/82 Δ %
<b>Offres enregistrées (cumul) :</b>					
dont catégorie 1 .....	398.404	602.047	- 33,8	755.711	- 20,3
dont catégorie 2 .....	49.742	61.953	- 19,7	68.341	- 9,3
dont catégorie 3 .....	321.726	344.803	- 6,7	408.411	- 15,6
dont catégorie 4 .....	87.665	86.646	+ 1,2	91.212	- 5,0
<b>Toutes catégories .....</b>	<b>857.537</b>	<b>1.095.449</b>	<b>- 21,7</b>	<b>1.323.675</b>	<b>- 17,2</b>
<b>O.E.F.M. cat. 1 (moyenne mensuelle) .....</b>	<b>46.342</b>	<b>79.920</b>	<b>- 42,0</b>	<b>83.764</b>	<b>- 4,6</b>
<b>Offres placées toutes catégories .....</b>	<b>554.256</b>	<b>672.754</b>	<b>- 17,6</b>	<b>787.339</b>	<b>- 14,5</b>
<b>Demandes placées (par A.N.P.E.) :</b>					
• toutes catégories .....	428.949	540.534	- 20,6	(1)	»
• dont DE 1 sur OE 1.2.3. ....	406.008	509.110	-20,3	550.205	- 7,5
<b>Reprises de travail (cat. 1) (par A.N.P.E. ou non) .....</b>	<b>1.577.188</b>	<b>1.642.992</b>	<b>- 4,0</b>	<b>1.743.823</b>	<b>- 5,8</b>
<b>Demandes enregistrées (cumul) :</b>					
dont catégorie 1 .....	3.698.443	3.545.290	+ 4,3	3.570.221	- 0,7
dont catégorie 2 .....	133.057	137.695	- 3,4	140.116	- 1,7
dont catégorie 3 .....	185.022	198.572	- 6,8	272.254	- 27,1
dont catégorie 4 .....	21.836	27.679	- 21,1	33.879	- 18,3
dont catégorie 5 .....	78.340	94.175	- 16,8	93.610	+ 0,6
<b>Toutes catégories .....</b>	<b>4.116.698</b>	<b>4.003.411</b>	<b>+ 2,8</b>	<b>4.110.080</b>	<b>- 2,6</b>
<b>D.E.F.M. (moyenne mensuelle) (2) :</b>					
dont catégorie 1 .....	2.309.525	2.041.457	+ 13,1	2.007.809	+ 1,7
dont catégorie 2 .....	134.195	123.295	+ 8,8	(1)	»
dont catégorie 3 .....	80.421	75.846	+ 6,0	(1)	»
<b>Entretiens individuels :</b>					
entretiens de conseil .....	238.093	204.871	+ 16,2	215.437	- 4,9
entretiens d'information .....	338.558	231.103	+ 46,5	242.979	- 4,9
<b>Informations collectives :</b>					
nombre d'informations .....	29.364	24.882	+ 18,0	20.588	+ 20,9
nombre de participants .....	511.456	538.880	- 5,1	445.575	+ 20,9
<b>Nombre de visites de prospection .....</b>	<b>586.738</b>	<b>555.805</b>	<b>+ 5,6</b>	<b>532.886</b>	<b>+ 4,3</b>

(1) Non disponible à cette date.

(2) Pour les catégories 2 et 3, la moyenne de 1983 est calculée sur dix mois (mars à décembre).



**OPÉRATIONS ENREGISTRÉES AU PREMIER SEMESTRE DE CHAQUE ANNÉE  
1983 - 1984 - 1985**

Nature des opérations	Premier semestre 1985	Premier semestre 1984	1985/1984 (%)	Premier semestre 1983	1984/1983 (%)
Offres enregistrées :					
dont catégorie 1 .....	193.793	215.114	- 9,9	369.673	- 41,8
dont catégorie 2 .....	29.090	25.990	+ 11,9	35.228	- 26,2
dont catégorie 3 .....	160.946	154.789	+ 4,0	166.078	- 6,8
dont catégorie 4 .....	44.241	39.971	+ 10,7	45.847	- 12,8
Toutes catégories .....	428.070	435.864	- 1,3	616.826	- 29,3
O.E.F.M. cat. 1 (moyenne mensuelle) .....	46.661	49.000	- 4,8	96.578	- 49,3
Offres placées toutes catégories .....	242.492	263.912	- 8,1	352.337	- 25,1
Demandes placées (par A.N.P.E.) :					
Toutes catégories .....	193.647	214.454	- 9,7	301.214	- 28,8
dont D.E. 1 sur O.E. 1. 2. 3 .....	185.173	203.495	- 9,0	284.462	- 28,5
Reprise de travail (catégorie 1) (par A.N.P.E. ou non) .....	892.921	778.628	+ 14,7	884.230	- 11,9
Demandes enregistrées :					
dont catégorie 1 .....	1.592.030	1.571.181	+ 1,3	1.524.430	+ 3,1
dont catégorie 2 .....	62.798	61.072	+ 2,8	66.870	- 8,7
dont catégorie 3 .....	62.983	75.633	- 16,7	81.944	- 7,7
dont catégorie 4 .....	9.450	11.891	- 20,5	13.681	- 13,1
dont catégorie 5 .....	44.876	41.854	+ 7,2	50.480	- 17,1
Toutes catégories .....	1.772.137	1.761.631	+ 0,6	1.736.905	+ 1,4
D.E.F.M. (moyenne mensuelle) :					
catégorie 1 .....	2.383.660	2.217.890	+ 7,5	1.994.579	+ 11,2
catégorie 2 .....	142.437	132.331	+ 7,6	(1)	»
catégorie 3 .....	70.020	77.110	- 9,2	(1)	»

(\*) Les flux d'entrée ou sortie du semestre correspondant au cumul des données mensuelles.

(1) Données disponibles depuis mars 1983 seulement.

Il est cependant des chiffres qu'il est difficile de réfuter et qui décrivent le délai moyen de placement des demandeurs d'emploi ainsi que l'ancienneté moyenne des demandes en fin de mois, de l'année 1981 jusqu'au mois de juin 1985. Or, ainsi que l'indiquent les deux tableaux ci-après, ces chiffres croissent inexorablement d'année en année. Ainsi, les demandeurs d'emploi que l'on n'a pas réussi à décourager de demander un emploi ou qui n'ont pas été dirigés vers une voie dans laquelle ils changent de dénomination, voient, malgré cette baisse artificielle de leur nombre, la durée de leur chômage croître.

**DÉLAI MOYEN DE PLACEMENT**  
(en jours)

	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Mars :</b>					
catégorie 1 .....	74	92	91	90	100
catégorie 2 .....	»	»	144	194	211
catégorie 3 .....	»	»	70	94	110
<b>Juin :</b>					
catégorie 1 .....	84	104	94	104	103
catégorie 2 .....	»	»	178	211	238
catégorie 3 .....	»	»	67	85	95
<b>Septembre :</b>					
catégorie 1 .....	81	92	81	89	»
catégorie 2 .....	»	»	182	203	»
catégorie 3 .....	»	»	61	71	»
<b>Décembre :</b>					
catégorie 1 .....	76	82	77	82	»
catégorie 2 .....	»	»	166	190	»
catégorie 3 .....	»	»	66	77	»

**ANCIENNETÉ MOYENNE DES DEMANDES EN FIN DE MOIS  
(en jours)**

	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Mars :</b>					
catégorie 1 .....	269	288	297	304	331
catégorie 2 .....	»	»	243	339	404
catégorie 3 .....	»	»	170	209	257
<b>Juin :</b>					
catégorie 1 .....	286	308	317	327	354
catégorie 2 .....	»	»	288	373	429
catégorie 3 .....	»	»	184	224	276
<b>Septembre :</b>					
catégorie 1 .....	259	281	290	304	»
catégorie 2 .....	»	»	308	382	»
catégorie 3 .....	»	»	170	205	»
<b>Décembre :</b>					
catégorie 1 .....	265	280	288	308	»
catégorie 2 .....	»	»	319	390	»
catégorie 3 .....	»	»	176	217	»

Les données concernant les demandes de catégories 2 et 3 ne sont disponibles que depuis mars 1983.

**2° Les nouvelles mesures contre le chômage  
prises en 1984 et en 1985.**

La croissance du chômage et, notamment celui des jeunes, reprenant à un rythme élevé à la fin 1983 et durant l'année 1984, le Gouvernement arrête le 26 septembre 1984 un nouveau plan : le plan « initiatives pour l'emploi des jeunes », ainsi qu'en 1985 diverses autres mesures en faveur de l'emploi.

Il avait auparavant pris diverses mesures exceptionnelles dans le cadre du plan d'accompagnement des mutations industrielles.

Il s'engage également sur la voie d'un assouplissement de plus en plus marqué de certaines dispositions du code du travail.

1. *Le plan d'action pour l'emploi et les mutations industrielles du 5 février 1984 et ses suites.*

Il s'agit d'un ensemble de mesures destinées à faire face aux mutations industrielles dans les quatorze pôles de conversion et à créer, à court et moyen terme, les conditions de leur redéveloppement économique.

a) *Les mesures d'âge.*

*Les allocations du Fonds national de l'emploi* peuvent être servies à des salariés licenciés pour raisons économiques et âgés de 56 ans et 2 mois ou par dérogation 55 ans.

Dans les pôles de conversion, ces conventions peuvent concerner des entreprises qui, sans connaître elles-mêmes des difficultés économiques s'engagent à embaucher des demandeurs d'emploi ou des salariés venant d'être licenciés par des entreprises du pôle de conversion, pour remplacer des salariés volontaires pour partir en pré-retraite.

*La Convention générale de protection sociale de la sidérurgie* prévoit des dispenses d'activités à partir de 50 ans et des cessations anticipées d'activités à partir de 55 ans.

*L'accord du 13 novembre 1984 dans la construction navale* prévoit des congés de fin de carrière à partir de 53 ans pour les salariés dont le poste de travail est supprimé.

Les versements à l'U.N.E.D.I.C. au titre des conventions d'allocation spéciale du F.N.E. (pré-retraites) étaient de 7,237 milliards de francs pour 1985. Ils sont de 8,777 milliards de francs pour 1986.

b) *Les conventions d'allocations temporaires dégressives.*

Dans le cadre de conventions d'allocations temporaires dégressives l'Etat prend en charge une partie de l'aide accordée par l'entreprise aux salariés licenciés pour motif économique qui acceptent des emplois de reclassement comportant une rémunération inférieure à celle qu'ils recevaient au titre de leur emploi antérieur. Ces mesures s'appliquent aux entreprises des pôles de conversion et aux entreprises de l'automobile, de la construction navale, de l'industrie du téléphone, de la sidérurgie et des charbonnages. 18,34 millions de francs étaient prévus à cet effet en 1985. Aucune mesure nouvelle n'est prévue pour 1986.

c) *Les contrats emploi-formation.*

Les contrats emploi-formation dont la clause d'âge peut être supprimée pour les demandeurs d'emploi des pôles de conversion ont été financés sur 775 millions de francs prévus en 1985. Pour 1986, les crédits diminuent de 475 millions de francs et ne s'élèvent plus qu'à 300 millions de francs. Cette formule doit, en effet, disparaître à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1986 pour les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans. Toutefois la possibilité de conclure des contrats emploi-formation sera maintenue en 1986 au profit de certaines catégories de demandeurs d'emploi, notamment dans les pôles de conversion.

d) *Les congés de conversion.*

- *Le congé de conversion de branche.*

Les congés de conversion retenus pour la sidérurgie et les grands chantiers de la construction navale ont pour objectif d'aider à la reconversion des personnels en sureffectifs. Les entreprises doivent mettre en œuvre pendant une période maximale de deux ans, toutes actions appropriées, notamment des actions de formation, afin de trouver des solutions de reclassement pour les salariés concernés. 262,5 millions de francs étaient prévus à ce titre pour 1985.

- *Le congé de conversion d'entreprise.*

Il a été institué par la loi du 15 août 1985 et par le décret et l'arrêté du 22 août 1985.

Il est ouvert aux entreprises volontaires dans le cadre des procédures de licenciement économique.

Ce congé, d'une durée minimum de quatre mois, garantit aux salariés volontaires le bénéfice d'actions de reclassement ou de formation et une rémunération de 65 % de leur salaire antérieur. L'Etat rembourse à l'entreprise au maximum 50 % de la rémunération et des actions de formation.

Comme le ministre l'avait annoncé, un crédit de 1.400.000.000 de francs a été ouvert pour 1986 pour financer cette mesure.

Le total des crédits prévus pour les congés de conversion est donc de 1,662 milliard de francs.

## 2° *Les mesures en faveur de l'emploi.*

### a) *Les mesures présentées le 26 septembre 1984.*

Ces mesures destinées à combattre le chômage ont été présentées au Conseil des ministres du 26 septembre 1984 et sont ordonnées autour de trois volets :

#### ● *Initiatives en faveur des jeunes.*

L'objectif est de faire en sorte que, d'ici la fin de 1985, tout jeune de moins de 21 ans se voit offrir soit une formation, soit un travail, que ce travail consiste en une activité dans une entreprise ou un travail d'utilité collective (500.000 jeunes devraient être concernés). Dans ce but, deux séries d'action sont proposées :

- *Renforcement des moyens existants* : mise en œuvre de l'accord patronat-syndicats sur la formation en alternance (300.000 jeunes); mise en place de 100.000 stages nouveaux d'initiation à la vie professionnelle sur financement public; actions de formation initiale développées par l'Education nationale pour 60.000 jeunes supplémentaires; ouverture d'une troisième année d'apprentissage spécialisée pour 20.000 jeunes; accroissement des entrées dans les I.U.T. et les écoles d'ingénieurs à la rentrée 1985-1986 (+ 10 à 15 %);

- *Création de moyens nouveaux* : institution de travaux d'utilité collective (T.U.C.). Cette formule nouvelle repose sur l'initiative d'associations, de collectivités locales ou d'établissements publics qui proposent aux jeunes chômeurs volontaires de seize à vingt et un ans d'accomplir une tâche inscrite dans un projet soumis dans chaque département à l'agrément du commissaire de la République. Le T.U.C. d'une durée maximale d'un an est rémunéré par l'Etat sur la base de 1.200 F pour quatre vingts heures d'activité mensuelle, l'employeur pouvant compléter cette rémunération jusqu'à hauteur de 500 F en espèces ou en nature (cantine, transports, etc.). Le jumelage entre établissements scolaires et entreprises ainsi que la création d'un fonds « initiatives jeunes » à l'échelon de chaque département participent également de ces moyens nouveaux.

La participation de l'Etat aux travaux d'utilité collective était prévue dans la provision de 1,4 milliard de francs du chapitre 44-77 nouveau, destiné à financer en 1985 diverses actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les T.U.C. font l'objet, cette année, de crédits spécifiques prévus au chapitre 44-74 à la ligne 10-07 Rémunérations des stagiaires. Les mesures nouvelles s'élèvent à 3,887 milliards de francs. Elles indiquent l'importance de l'effort entrepris par le Gouvernement pour développer cette action.

Ainsi 120.000 travaux d'utilité collective seront mis à la disposition des jeunes de 18 à 25 ans en 1986 tandis que les 100.000 places ouvertes aux jeunes de 16 à 21 ans en 1985 seront « consolidées » dans le cadre du budget 1986. La dotation ouverte permet d'atteindre ces deux objectifs.

Globalement, compte tenu de la création de 120.000 stages d'initiation à la vie professionnelle, la loi de finances pour 1986 consacre 6,9 milliards de francs en faveur de l'emploi des jeunes. Mais peut-on vraiment parler d'emploi quand il s'agit de simples stages ou de travaux qui n'apportent ni formation, ni espoir d'embauche à ceux qui les effectuent ?

N'y-a-t-il pas là plutôt une « mise à l'écart » ?

- *Emploi et formation des salariés.*

Un « effort massif de formation » sera organisé dans le cadre des commissions du plan et les « mesures nécessaires » seront prises à l'issue des négociations patronat-syndicats sur les conditions d'emploi.

- *Développement économique et exportations.*

Amélioration du dispositif d'aide aux chômeurs, activités touristiques favorisées, ouverture d'une nouvelle tranche du Fonds spécial de grands travaux et mesures diverses.

b) *Le nouveau régime de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises.*

L'article L. 351-24 du code du travail, issu de l'ordonnance du 21 mars 1984, a mis à la charge de l'Etat l'ancienne « aide aux chômeurs créateurs d'entreprise » qui était auparavant à la charge des A.S.S.E.D.I.C.

Un premier décret du 28 juin 1984 avait fixé les modalités du nouveau système d'aide qui se sont appliquées entre le 1<sup>er</sup> avril 1984 et le 23 novembre 1984. Une circulaire D.E. n° 34-84 du 9 août 1984 explicitait ces règles.

Le mécanisme de cette aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise a été à nouveau modifié par le décret n° 84-1026 du 22 novembre 1984 qui crée les nouveaux articles R. 351-41 à R. 351-49 du code du travail. Ce nouveau dispositif

est applicable aux créations ou reprises d'entreprises postérieures au 24 novembre 1984.

Une longue circulaire D.E. (Délégation à l'emploi) n° 44-84 datée du 29 novembre 1984 et non publiée, en précise les modalités d'application. Le dispositif n'est pas fondamentalement modifié ; mais il est sensiblement amélioré sur certains points : le montant de l'aide est nettement augmenté, la majoration pour création d'emploi peut être attribuée à tous les bénéficiaires de l'aide, le système de remboursement éventuel de l'aide est moins rigoureux.

Le ministre du travail a souligné que depuis l'origine, en 1979, 135.000 personnes environ ont bénéficié de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise : 9.200 en 1979, 13.800 en 1980, 29.400 en 1981, 39.900 en 1982 et 42.000 en 1983 (estimation).

L'aide a surtout été demandée par des hommes (80 %), jeunes et qualifiés (33 % de cadres, techniciens et agents de maîtrise, 36 % d'ouvriers qualifiés). En grande majorité, il s'agissait de créations d'entreprises individuelles (67 % des cas) ; d'entreprises créées avec un capital initial relativement faible (moins de 60.000 F pour les trois cinquièmes, avec une aide moyenne de 20.500 F) principalement dans le secteur tertiaire (56 % : commerces, services...) l'industrie (21 %) et le bâtiment-travaux publics (21 %) et le secteur primaire (2 %). En termes de viabilité des entreprises, une enquête réalisée en 1982 a montré que 85 % des entreprises ayant bénéficié de l'aide étaient encore en activité quinze mois après.

Les crédits votés en 1985 étaient de 1,100 milliard de francs. Les crédits proposés pour 1986 s'élèvent à 1,450 milliard de francs. Il faut noter que l'utilisation de ces crédits est très extensive. Si les crédits pour 1986 ne sont pas affectés de façon très stricte aux seuls demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise, la dotation est nettement insuffisante.

*c) Le rapport Taddei : pour une meilleure utilisation des équipements par l'aménagement du temps de travail.*

Par un décret du 20 mars 1985, M. Dominique Taddei, député du Vaucluse, a été placé en mission par le Premier ministre auprès du ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur.

Le député du Vaucluse a remis le 20 juillet dernier à M. Laurent Fabius ses recommandations provisoires, au nombre de treize, sur lesquelles s'est penché le 10 août un comité inter-ministériel.



Sa mission a été conclue par la remise d'un « rapport d'étape », rendu public le 26 septembre dernier, qui se limite au secteur industriel.

La mission de M. Taddéi devrait cependant être prolongée afin que les travaux se poursuivent, d'une part sur les possibilités d'extension au secteur tertiaire marchand de l'ensemble du dispositif qu'il propose pour le secteur industriel et, d'autre part sur une amélioration de l'accès des usagers aux services publics.

La première des treize recommandations provisoires propose l'aménagement et la réduction du temps de travail pour obtenir une meilleure utilisation des équipements productifs : une négociation s'impose donc au niveau des branches poursuivie dans les entreprises. Un accompagnement législatif pourrait inciter à la négociation en assouplissant l'interdiction du travail de nuit des femmes, en généralisant la possibilité de travail par roulement et par relais et en aménageant la réglementation des équipes de fin de semaine. Invité de l'émission « L'heure de vérité » sur Antenne 2, M. Laurent Fabius a expliqué que pour lutter contre le chômage, il faut associer croissance et aménagement du temps de travail ; il n'est pas question de légiférer, a précisé le Premier ministre, mais les aides publiques pour la modernisation iront en priorité aux entreprises qui ont accepté de négocier sur l'aménagement du temps de travail.

M. Taddei envisage également deux incitations financières : l'une à l'intention des entreprises en créant un régime fiscal d'amortissement accéléré si une plus grande utilisation des équipements était obtenue, l'autre à l'intention des salariés en accordant une déduction sur leurs cotisations sociales à ceux qui, lors de la réduction de leur temps de travail, acceptent une compensation salariale partielle.

Première concrétisation des premières recommandations de M. Taddei, une circulaire interministérielle du 25 septembre 1985 soumet l'octroi de certaines aides publiques et de certains prêts à l'engagement préalable d'une négociation sur l'aménagement du travail.

Mais le rapport d'étape va au-delà. Selon M. Taddei, proposer une nouvelle organisation de la production, constitue une problématique nouvelle alors que l'évolution spontanée de l'emploi est défavorable et que les partenaires sociaux cherchent un nouveau domaine de négociation. Cette problématique permettrait de sortir du cercle vicieux dans lequel les entreprises, pour garder leur compétitivité, souhaitent pouvoir licencier plus rapidement, ce que les syndicats refusent et ce qui laisse de côté le coût du chômage pour la collectivité.

Après un constat de la durée d'utilisation des équipements productifs actuelle, le rapport tente de définir les secteurs dans lesquels cette durée devrait être augmentée, précise l'objet des négociations et les obstacles éventuels et enfin, comporte quatorze recommandations dans les quatre domaines suivants :

### 1. *Politique contractuelle.*

*Première recommandation* : ouvrir des négociations professionnelles au niveau des branches sur le thème : « Pour une meilleure utilisation des équipements productifs par l'aménagement et la réduction du temps de travail ».

*Deuxième recommandation* : encourager simultanément à la négociation au niveau des entreprises et des établissements.

### 2. *Incitation financière.*

*Troisième recommandation* : inciter financièrement les branches et les entreprises à négocier des accords en ce domaine. Ces incitations pourraient concerner les domaines suivants :

- amortissement fiscal et impôt sur les sociétés ;
- cotisations sociales ;
- aides publiques à l'investissement et à la modernisation.

### 3. *Améliorations législatives et réglementation.*

*Quatrième recommandation* : publier un décret d'application de l'ordonnance du 16 janvier 1982, relatif au travail par relais et par roulement, qui se substituerait aux décrets pris en application de la loi du 21 juin 1936.

*Cinquième recommandation* : modifier l'ordonnance de 1982 qui a rendu possible, par voie d'accord, la mise en place d'équipes de suppléance de fin de semaine, de façon à rendre effectif le recours aux équipes de trois jours en les intégrant mieux à la vie courante de l'entreprise.

*Sixième recommandation* : autoriser par voie conventionnelle, au niveau des branches, le principe de la récupération d'horaires dans un délai correspondant aux fluctuations d'activité prévisibles ou imprévisibles de la branche concernée.

#### 4. Rôle de la formation.

*Septième recommandation* : prévoir un développement important de la formation en liaison avec les réorganisations de la production auxquelles les accords aboutiraient.

#### 5. Amélioration de l'information et de la connaissance économiques et sociales.

*Huitième recommandation* : soumettre et faire adopter par le Conseil national d'information statistique quatre propositions :

- modifier le questionnaire de l'enquête de conjoncture pour améliorer la connaissance des marges de capacité disponibles dans l'industrie ;

- transformer l'enquête sur la durée annuelle du travail en enquête biennale et l'enrichir par quelques questions relatives à la durée d'utilisation des équipements ;

- faire procéder à une enquête sur la durée de vie du capital productif afin d'obtenir notamment une meilleure connaissance empirique des procédures de déclassement des équipements ;

- donner une périodicité régulière aux enquêtes complémentaires à l'enquête dite A.C.E.M.O. (enquête sur l'activité et les conditions de la main-d'œuvre) portant sur le travail posté.

*Neuvième recommandation* : proposer aux instances européennes (particulièrement à l'office statistique des Communautés européennes et au Conseil de l'Europe) de mener régulièrement des enquêtes permettant de faire des comparaisons internationales sur la durée d'utilisation des équipements et les modes d'organisation du travail.

*Dixième recommandation* : confier à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (A.N.A.C.T.), au plan national, l'organisation d'une concertation permanente de tous ceux qui contribuent à expérimenter et pratiquer les nouvelles formes d'organisation du travail par la mise en place d'une instance où se retrouveraient chefs d'entreprises, cadres, syndicalistes, fonctionnaires, chercheurs, conseillers d'entreprises, etc.

*Onzième recommandation* : permettre la création, notamment par voie d'avenant aux contrats de plan Etat-région, d'agences régionales du temps, organisées selon une structure

quadripartite : patronat, syndicats, services extérieurs de l'Etat, conseil régional et bénéficiant de l'appui technique de l'A.N.A.C.T.

*Douzième recommandation* : commander des études et recherches sur les temps non travaillés de celles et de ceux qui ont accepté des horaires diversifiés et réduits pour mieux connaître la manière dont les temps sociaux sont vécus dans ces circonstances.

## 6. Extension.

*Treizième recommandation* : étudier les possibilités d'aménagement pour toutes les branches du tertiaire marchand dans lesquelles l'allongement de la durée d'utilisation des équipements pourrait constituer un enjeu économique et social pour le pays.

*Quatorzième recommandation* : rechercher dans le secteur tertiaire non marchand (services publics de type administratif) des solutions qui facilitent l'accès des usagers aux services et permettent une plus grande efficacité tout en veillant à ne pas alourdir la fiscalité.

*Recommandation des recommandations* : susciter en toutes occasions réflexions et dialogues sur l'aménagement des temps.

\*

\* \*

Le Gouvernement qui cherche à dégager des emplois dans tous les domaines s'est également tourné vers l'embauche à temps partiel.

d) *Les incitations à l'embauche à temps partiel de certains chômeurs.*

Le travail à temps partiel reste encore en France relativement peu développé. On peut cependant enregistrer une augmentation de 1 % du pourcentage des salariés employés à temps partiel entre 1981 et 1985. Actuellement, le temps partiel concerne environ 1,6 million de salariés.

Pour les entreprises de plus de dix salariés, le pourcentage, toutes activités et sexes confondus, présente une croissance faible mais régulière : de 4,7 % au 31 décembre 1981, il est passé à 5,1 % au 31 décembre 1982 et 1983 et 5,7 % au 31 mars 1985, soit 1 % en trois ans. Il semble qu'on puisse imputer ces résultats à l'ordonnance du 26 mars 1982.

Traditionnellement, trois professions sont fortement utilisatrices de travail à temps partiel : le grand commerce, le nettoyage et les hôtels, cafés, restaurants.

Cependant, une tendance se dessine dans certaines professions du tertiaire, telles banques, assurances où le temps partiel se répand par le biais d'une ou deux journées libres par semaine. Divers sondages ont fait apparaître une proportion voisine de 10 % dans ces secteurs.

Le travail à temps partiel reste moins développé en France que dans certains pays voisins. Or, les débouchés qu'il offre pourraient contribuer de manière non négligeable à apporter une solution au problème de l'emploi. Diverses mesures ont été prises afin d'encourager ce type d'emploi. Le dispositif créé par le décret n° 84-522 du 24 juin 1984 a été complété et modifié par les décrets n° 85-300 et 85-301 du 5 mars 1985 et n° 85-347 du 19 mars 1985. Ces textes prévoient 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.

\*  
\* \*

Pour assouplir certaines dispositions contraignantes du code du travail soupçonnées de freiner la création d'emplois, le Gouvernement a fait adopter divers projets de loi par le Parlement. Qu'il est loin le temps où les dirigeants du parti socialiste condamnaient avec force le travail précaire, si peu protecteur des droits du salarié !

### *3. L'assouplissement de certaines dispositions contraignantes du droit du travail.*

En 1984 des négociations sur la flexibilité de l'emploi ont été engagées entre les partenaires sociaux.

Les représentants des employeurs ont présenté une série de propositions allant dans le même sens.

Mais devant l'échec des négociations, le Gouvernement a fait adopter des mesures législatives rendues nécessaires par la situation économique préoccupante de notre pays.

a) *Les négociations sur la flexibilité de l'emploi.*

A partir du 28 mai 1984, les partenaires sociaux ont engagé des négociations sur ce thème.

Elles ont porté sur des aménagements à apporter à la durée hebdomadaire et annuelle du temps de travail, à la notion de seuils d'effectifs, à la procédure de licenciement économique, notamment sur le plan des délais et de l'autorisation administrative, aux contrats à durée déterminée et au travail intérimaire.

b) *Les propositions patronales tendant à créer des « emplois nouveaux à contraintes allégées » (E.N.C.A.).*

Partant de l'idée que la flexibilité de l'emploi et des conditions de travail est la clé de l'emploi et un point de passage obligatoire dans la lutte contre le chômage, le C.N.P.F. a proposé dans le cadre des négociations sur la flexibilité de créer 470.000 emplois en échange de dérogations à la législation du travail. Les aménagements proposés portaient sur la suppression de l'autorisation préalable en cas de licenciement économique, sur la suppression des effets de seuil d'effectifs déclenchant la mise en place obligatoire de délégués du personnel, d'un comité d'entreprise, du financement de la formation en ne comptabilisant pas officiellement dans les effectifs de l'entreprise les nouveaux embauchés, et sur la suppression des taxes para-fiscales (logement, formation professionnelle, apprentissage, transports).

Ces thèmes ont évolué au cours des discussions, notamment celui des E.N.C.A. auquel le C.N.P.F. a implicitement renoncé en le limitant, au cours des réunions de décembre, à l'aspect du report de l'effet de seuil et de l'exonération des taxes fiscales.

Ces thèmes ont figuré dans le projet de protocole d'accord sur l'adaptation de l'emploi élaboré le 16 décembre 1984, projet qui ne s'est pas concrétisé par un accord, l'ensemble des organisations syndicales représentatives de salariés ayant fait connaître, séparément, leur refus de le signer.

Il n'a pas, par la suite, été envisagé de modifier sur ces points la législation existante.

Cependant, diverses mesures sont venues assouplir d'autres dispositions du code du travail.

c) *Les mesures législatives visant à assouplir certains points du code du travail.*

Elles concernent plusieurs domaines du droit du travail :

- *Détermination des seuils sociaux et fiscaux.*

*La loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses mesures d'ordre social a pérennisé une règle déjà existante pour les apprentis et l'a étendue aux jeunes bénéficiaires de contrats de qualification ou d'adaptation à l'emploi ; elle consiste à écarter les jeunes concernés des effectifs pris en compte pour la détermination des seuils sociaux et fiscaux des entreprises.*

- *Travail temporaire et à durée déterminée.*

*Un rapport sur le bilan de l'ordonnance n° 82-131 du 5 février 1982 sur le travail temporaire a été adressé par le ministère au Parlement en décembre 1984. Il donne plusieurs données quantitatives intéressantes.*

Les études statistiques menées révèlent une réduction de l'activité de travail temporaire après 1980, année au cours de laquelle cette activité atteint un niveau exceptionnellement élevé. Cette régression d'activité constatée au cours des années 1981 à 1984 s'apprécie notamment au regard du nombre d'entreprises et d'agences de travail temporaire et du volume d'emploi offert aux intérimaires pendant cette période.

- *Evolution du nombre d'entreprises et d'établissements de travail temporaire de 1980 à 1984.*

Le tableau ci-dessous révèle une baisse sensible depuis 1981 du nombre de ces entreprises et établissements, baisse qui s'est accentuée en 1982 et poursuivie en 1983 et 1984.

NOMBRE D'ENTREPRISES ET D'ÉTABLISSEMENTS DE TRAVAIL TEMPORAIRE

Année	31-12-80	31-12-81	31-12-82	31-12-83	31-12-84
Entreprises .....	1.518	1.266	1.049	847	764
Etablissements ou agences .	4.257	3.778	3.144	2.773	2.623

- *L'évolution du volume d'emploi offert aux intérimaires.*

Le nombre de contrats conclus mensuellement par les entreprises de travail temporaire avec les entreprises utilisatrices et la

durée moyenne prévue des missions, constituent les indicateurs statistiques du niveau d'activité de ce secteur.

● *Evolution du nombre de contrats d'intérim.*

Le nombre de contrats d'intérim, après avoir baissé en 1981 et 1982, augmente à nouveau en 1983 et 1984.

**NOMBRE DE CONTRATS D'INTÉRIM CONCLUS DE 1980 À 1984**

Année	1980	1981	1982	1983	1984
Nombre de contrats .....	2.374.230	2.189.271	2.046.938	2.139.729	2.220.904
Evolution annuelle en pourcentage .....	+ 14,5	- 7,8	- 6,6	+ 4,6	+ 3,8

● *Evolution de la durée moyenne des missions.*

On enregistre une diminution de la durée moyenne des missions qui est passée de 3,5 semaines en 1981 à 2,8 semaines pour l'année 1982 puis à respectivement 2,2 et 2 semaines pour les années 1983 et 1984.

Année	1980	1981	1982	1983	1984
Durée moyenne en semaines .....	3,8	3,7	2,8	2,2	2

L'analyse comparée de l'évolution du nombre de contrats d'intérim et de la durée moyenne prévue des missions montre que le nombre d'années-travail fournies par les intérimaires a connu une baisse sensible.

**NOMBRE D'ANNÉES TRAVAIL-FOURNIES PAR LES INTÉRIMAIRES**

Année	1980	1981	1982	1983	1984
Nombre d'années travail ..	37.712	198.099	142.157	113.425	101.998
Pourcentage .....	+ 15,50	- 16,70	- 28,20	- 20,20	- 10,10

Sous la pression accrue du chômage, le Gouvernement est devenu beaucoup moins hostile aux diverses formes du travail précaire et au travail temporaire en particulier. Aussi a-t-il tenté d'enrayer la chute des entreprises de travail temporaire démontrée par les statistiques précédemment citées.



Sentant la situation évoluer les partenaires sociaux ont signé un accord le 13 mai 1985 assouplissant les règles posées par l'ordonnance. Le Gouvernement n'avait plus qu'à tirer les conséquences de cet accord et à déposer plusieurs amendements au projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social qui devait aboutir à la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985.

Les divers assouplissements apportés par cette loi sont les suivants :

● *Harmonisation des cas de recours avec le contrat à durée déterminée.*

Le recours à l'intérim est désormais possible :

- pour l'exécution d'une tâche occasionnelle, précisément définie et non durable ;
- pour les emplois à caractère saisonnier,
- pour les emplois pour lesquels il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois.

Dans les deux dernières hypothèses l'entreprise utilisatrice ne peut faire appel à titre subsidiaire à des intérimaires qu'après avoir vainement épuisé tous les moyens d'y pourvoir par l'embauche d'un sous contrat à durée déterminée ou contrat à durée indéterminée, notamment en s'adressant au service public de l'emploi.

● *Création de deux nouveaux cas de recours.*

Il peut être fait appel à un travailleur temporaire en cas de :

- survenance d'une commande exceptionnelle notamment à l'exportation ;
- remplacement d'un salarié sous contrat à durée indéterminée lorsque dans un délai de vingt-quatre mois, des modifications au sein de l'entreprise entraîneront des suppressions d'emplois, en raison d'arrêts partiels d'activité ou de changements des techniques de production.

Dans ces deux nouveaux cas de recours où la durée de la mission peut être portée à vingt-quatre mois, l'autorisation administrative est nécessaire ; le silence gardé pendant quinze jours à compter de la réception de la demande, vaut autorisation.

- *Assouplissement de la durée des missions.*

- Désormais toutes les absences et suspension du contrat de travail d'un salarié peuvent susciter un remplacement par un salarié intérimaire quels que soient leur durée et leur motif.

- En outre dans le cas d'absence temporaire ou de suspension du contrat d'un salarié, le contrat de mission peut prendre effet avant l'absence du salarié à remplacer.

- Enfin, le contrat de travail temporaire peut être renouvelé pour une durée égale à celle de la période initiale, dès lors que les conditions de renouvellement ont été prévues au contrat ou ont fait l'objet d'un avenant.

- *Simplification administrative.*

En cas de surcroît exceptionnel et temporaire d'activité, si un licenciement individuel ou collectif fondé sur un motif économique est survenu dans un établissement utilisateur, la loi n'exige désormais l'autorisation administrative que dans les seuls cas où les salariés licenciés relevaient de la même catégorie professionnelle que les salariés intérimaires auxquels il est fait appel.

L'année 1986 devrait donc consacrer la mise en place de ce nouveau dispositif et donner lieu à la poursuite active de la politique contractuelle pour aboutir en particulier à *une convention collective nationale du travail temporaire*, objectif que se sont fixés les partenaires sociaux dans leur accord national du 13 mai dernier.

- d) *Groupements d'employeurs.*

La loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social a également institué une nouvelle catégorie d'employeurs : *le groupements d'employeurs*. Un dispositif original qui a pour objectif de « permettre le regroupement des petites entreprises en vue de favoriser l'embauche », selon les termes du ministre du travail. Ses caractéristiques sont les suivants :

- *groupements*, sous forme d'association 1901, ayant pour objet de mettre leurs salariés à la disposition d'entreprises adhérentes ;

- *utilisateurs* : employeurs occupant moins de onze salariés ;

- *salariés* pris en compte dans l'effectif des entreprises utilisatrices, responsables des conditions d'exécution de leur travail (durée du travail, hygiène et sécurité...).

Ce mécanisme n'est pas sans rappeler celui du travail temporaire. Juridiquement, il se caractérise en effet par une relation « triangulaire » entre :

- l'employeur (ici non une entreprise de travail temporaire mais un groupement d'employeurs) ;
- le salarié mis à disposition ;
- l'entreprise utilisatrice (l'originalité est qu'elle est ici adhérente du groupement employeur et non simplement cliente de celui-ci).

Le législateur s'est donc fortement inspiré, dans la mise en place de ce nouveau dispositif, de la *réglementation propre à l'intérim*.

\*  
\* \*

Force est de constater qu'en l'espace de quatre ans, le Gouvernement a fait tout et son contraire en matière d'emploi : la relance budgétaire puis l'austérité, l'augmentation du pouvoir d'achat puis sa diminution, les programmes de développement des secteurs en crise puis les restructurations, le partage du travail rapidement abandonné, la « protection » et la « sécurité » de l'emploi puis, sans succès, la « flexibilité ».

Comme nous allons l'étudier à présent, le chômage a subi également des traitements divers. Il est ainsi passé du « traitement social du chômage » à son « traitement économique » puis à ce que nous appellerons son « traitement statistique ».

Tant d'incohérences ne pouvaient qu'aggraver la situation de l'emploi dans des propositions inconnues jusqu'à présent.

## **II. - LES RÉSULTATS : UNE DÉTÉRIORATION PRÉOCCUPANTE DE LA SITUATION DE L'EMPLOI**

Nous étudierons tout d'abord les caractéristiques du chômage en France, le traitement social du chômage et son impact ainsi que l'évolution de l'emploi pour dresser ensuite un bilan de l'évolution de l'emploi et du chômage depuis 1981 et terminer par une brève évocation des difficultés récentes du régime de l'assurance-chômage.

### **A. - Les caractéristiques du chômage en France.**

Une analyse de l'O.C.D.E. datée de juillet 1985 sur les résultats de la politique économique menée en France depuis 1983 énonce les traits caractéristiques de son chômage par comparaison avec la plupart des pays de l'O.C.D.E. :

- Il est plus long. En 1983, la proportion des chômeurs dont la durée d'inactivité dépassait 12 mois s'établissait à 42 % en France, contre 37 % au Royaume-Uni, 29 % en Allemagne et 13 % aux Etats-Unis. Cette « tendance à l'enlisement » dans le chômage s'est accentuée en 1983-1984, la part des chômeurs depuis plus de deux ans augmentant de 4,5 points en deux ans pour s'établir à 22 % du total.

- Il frappe plus les femmes que les hommes. En 1984, le taux de chômage masculin s'élève à 7,6 % alors que celui des femmes atteint 12,1 %. Cette disparité entre les sexes « est plus affirmée en France que dans le reste de l'Europe ».

- Il frappe surtout les jeunes. La disparité du taux de chômage jeunes-adultes atteint en France « un niveau exceptionnel qui s'aggrave ». Le taux de chômage des jeunes atteint 26 % en 1984 en France contre 15 % en moyenne dans les grands pays industriels de l'O.C.D.E. 40 % des chômeurs avaient en 1984 moins de 25 ans, les jeunes femmes représentant à elles seules près du quart du total des chômeurs (taux de chômage : 30 %).

**EFFECTIFS ET TAUX DE CHÔMAGE**

	1984	1985
<b>● Effectifs-chômage :</b>		
Hommes .....	1.032	1.154
Femmes (en milliers) .....	1.212	1.275
Ensemble .....	2.244	2.429
<b>● Taux de chômage :</b>		
<i>Hommes :</i>		
- 15 à 24 ans .....	22,1	24,5
- 25 à 49 ans .....	5,5	6,2
- 50 ans et plus .....	5,2	5,9
<i>Femmes :</i>		
- 15 à 24 ans .....	30,2	30,5
- 25 à 49 ans .....	8,9	9,7
- 50 ans et plus .....	7,0	7,1
Ensemble .....	9,5	10,2

- Il touche inégalement les catégories socio-professionnelles. Le taux de chômage global (9,5 % en 1984) recouvre des situations inégales : un taux de chômage de 2,9 % pour le groupe des agriculteurs, artisans, commerçants, chefs d'entreprise et cadres contre 11,7 % pour l'ensemble des employés et ouvriers.

Le rapport relève qu'au sein même du second groupe, les situations à l'égard de l'emploi peuvent être différentes : d'un côté « les salariés du secteur public, des grandes entreprises nationales qui bénéficient d'une garantie de l'emploi et les salariés des grandes entreprises qui profitent (le cas échéant) des mesures de reclassement », et d'autre part, « les catégories non protégées » (employés de commerce taux de chômage de 18 %, ouvriers non qualifiés 16 %). Le rapport note aussi que « le chômage frappe principalement ceux qui occupent des emplois précaires » (les fins de contrats à durée déterminée ou de mission d'intérim représentent 40 % des demandes d'emploi enregistrées).

## B. - Le « traitement social » du chômage et son impact.

La montée du chômage aurait été « sensiblement plus rapide en l'absence de la mise en place de dispositifs importants conduisant au retrait du marché du travail des travailleurs les plus âgés et maintenant une proportion croissante des jeunes dans des systèmes de formation » affirme le rapport de l'O.C.D.E.

- le retrait du marché du travail des travailleurs les plus âgés. Près de la moitié de la classe d'âge 60-64 ans étaient en 1983 en dehors de la population active au titre soit de la garantie de ressources et des contrats de solidarité soit du régime général de retraite (contre 25 % en 1976 et 13 % en 1970).

- le développement de la formation des jeunes. Sur les 8,6 millions de jeunes de 16 à 25 ans, 31 % étaient, en mars 1984, scolarisés, 5 % en apprentissage, en stages, ou en contrats emploi-formation, 39 % étaient actifs et 12 % chômeurs.

Récemment encore diverses mesures ont été prises : notamment, l'accord sur la formation en alternance signé en octobre 1983 par les partenaires sociaux (pouvant concerner 300.000 jeunes) et les travaux d'utilité collective lancés, fin 1984, par les pouvoirs publics (200.000 contrats visés à la fin 1985). Concernant ces derniers, le rapport estime que leur impact devrait être important sur le chômage recensé « si du moins il s'agit de créations d'activités nouvelles et que les T.U.C. n'entraînent pas de substitution avec des contrats existants ».

Il faut signaler d'ailleurs que le rapport du Conseil économique et social sur la conjoncture économique au 1<sup>er</sup> semestre 1985, de M. Jacques Méraud apporte des précisions intéressantes, en ce domaine. Il indique que « si l'on veut avoir une vue d'ensemble objective de l'évolution de la demande d'emplois, il faut se référer à la fois, de façon systématique, d'une part à la statistique du nombre des demandeurs d'emploi non satisfaits recensés par l'A.N.P.E. et, d'autre part, à des informations chiffrées sur le nombre des bénéficiaires de T.U.C. et ultérieurement de « contrats formation-recherche d'emploi » (C.F.R.). Il s'agit pour ces derniers des congés de conversion prévus par la dernière loi d'août 1985. Le Conseil économique et social estime que les personnes concernées n'exerçant plus leur emploi antérieur, le congé de conversion est destiné à des « demandeurs d'emploi en puissance, même s'ils ne sont pas recensés comme tels ». Le rapport continue en prévoyant que « le B.I.T. les considérera d'ailleurs comme chômeurs ».

### C. - L'évolution de l'emploi.

Le rapport de l'O.C.D.E. met en exergue quelques faits saillants :

- De 1970 à 1984, la population active civile a augmenté de 2,4 millions pour atteindre 23,3 millions. Dans le même temps, l'emploi civil n'a progressé que de 600.000. Mais alors que l'emploi masculin baissait de 700.000, l'emploi féminin augmentait de 1,3 million.

- l'emploi total (salariés et non-salariés) se situe en 1984 à son niveau de 1973. Sur la même période, l'emploi a progressé de :+ 10 % au Japon + 25 % aux Etats-Unis. Cette stagnation est imputable à la « chute de l'emploi non salarié » qui a été particulièrement marquée en France, le nombre des emplois salariés restant en 1984 supérieur de 400.000 à son niveau de 1978.

- Depuis deux ans, le tertiaire a cessé d'absorber les excédents de main d'œuvre. Jusqu'en 1983, les réductions d'emplois, dans le secteur industriel (- 17 % entre 1973 et 1984 soit - 1 million) et dans l'agriculture, étaient compensées par la création d'emploi dans le secteur des ouvriers (2 millions en dix ans). Ce n'est plus le cas.

MARCHÉ DU TRAVAIL

	1975- 1981	1982	1983	1984
	Variation annuelle			
<b>A. - Population active et emploi :</b>				
Population active civile .....	0,9	1,0	- 0,3	0,6
Population active civile occupée .....	0,3	0,1	- 0,5	- 1,1
Non salariée .....	- 1,1	- 1,5	- 1,9	- 1,9
Salariée .....	0,6	0,5	- 0,2	- 0,8
• Secteur primaire .....	- 5,1	- 3,2	- 2,0	- 3,1
• Secteur secondaire .....	- 1,4	- 1,7	- 2,7	- 3,5
• Secteur tertiaire .....	2,3	2,0	1,5	0,8
<b>B. - Durée du travail et productivité :</b>				
Durée du travail .....	1,0	- 2,7	- 0,9	- 0,3
Productivité horaire apparente du travail :				
• Ensemble de l'économie .....	3,1	4,7	3,0	3,1
• Industries manufacturières .....	4,3	3,9	3,8	5,5
	1975	1982	1983	1984
<b>C. - Chômage (pourcentage) .....</b>	4,1	8,1	8,3	9,7

- Plus de la moitié des emplois créés entre 1973 et 1983 en France sont à temps partiel, ce dernier bénéficiant surtout aux femmes. En mars 1984, 21 % des femmes et 2,7 % des hommes travaillent à temps partiel. Le développement du temps partiel est un phénomène récent et la part des salariés à horaires réduits reste faible (9,7 % en 1983) au regard des autres pays étrangers et il tient une place tout à fait marginale dans la plupart des secteurs industriels.

IMPORTANCE DU TRAVAIL À TEMPS PARTIEL  
(en pourcentage de l'emploi total)

(En 1983.)

	Hommes	Femmes	Total
Belgique .....	2,0	19,7	8,1
France .....	2,6	20,1	9,7
Allemagne .....	1,7	30,0	12,6
Italie .....	2,4	9,4	4,6
Japon .....	4,8	21,1	10,5
Royaume-Uni .....	3,3	42,4	19,1
Etats-Unis .....	7,6	23,3	14,4



TRAVAIL À TEMPS COMPLET (TC) ET TRAVAIL À TEMPS PARTIEL (TP)

(Taux d'accroissement.)

	1979	1981	1981	1983
	T.C.	T.P.	T.C.	T.P.
Belgique .....	- 1,0	2,3	- 2,5	10,6
France .....	- 0,2	0,3	- 1,2	7,2
Allemagne .....	1,2	4,2	- 1,5	1,4
Italie .....	1,2	- 0,8	0,5	- 4,8
Japon .....	1,9	3,9	1,8	4,7
Royaume-Uni .....	- 2,6	2,5	- 1,9	3,0
Etats-Unis .....	0,1	0,5	0,6	0,4

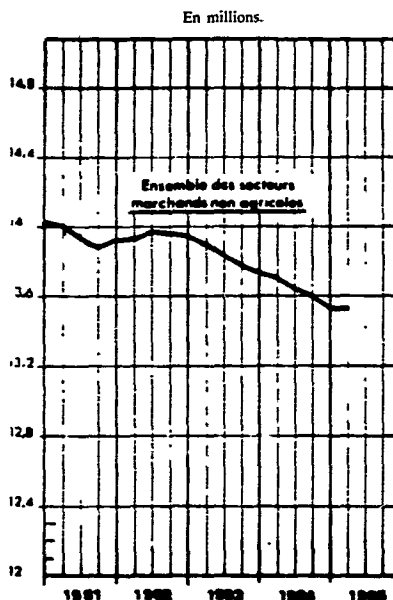
**D. - L'évolution de l'emploi et du chômage en France de 1981 jusqu'au mois d'août 1985.**

Nous reprendrons ici les deux conclusions de la dernière étude de notre commission sur ce sujet.

**1° Depuis 1981, le marché du travail en France n'a cessé de se dégrader tant au regard de la diminution du nombre d'emplois, de la progression du nombre des chômeurs, que de l'évolution des caractéristiques du chômage.**

La mesure la plus sûre de l'évolution de l'emploi en France est celle de l'emploi salarié, qui fait l'objet de plusieurs séries chronologiques établies par l'I.N.S.E.E. à partir des résultats de l'enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre réalisée par le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Les niveaux de ces effectifs sont mis à jour annuellement compte tenu des résultats U.N.E.D.I.C. au 31 décembre et plus globalement, calés sur ceux du recensement de la population, et notamment, pour l'heure, sur celui de 1982. Or l'ensemble de ces séries, à l'exception du tertiaire marchand font apparaître *une baisse continue des effectifs salariés* depuis 1982.

Evolution de l'emploi salarié pour l'ensemble des secteurs marchands non agricoles depuis 1981.



Du 31 mars 1981 au 31 mars 1985, l'emploi salarié de l'ensemble des secteurs marchands non-agricoles est ainsi passé de 13.843.800 à 13.532.600 en données corrigées des variations saisonnières, soit une baisse de 311.200 emplois salariés (- 2,2 %).

A ce chiffre, il convient d'ajouter les pertes d'emplois des non-salariés qu'aucune série statistique ne permet de suivre.

Si l'évolution a été plus favorable pour le secteur des services qui a continué de créer des emplois durant cette période (6.976.900 au 31 mars 1981, 7.351.400 au 31 mars 1985, soit une création de 374.500 emplois), en revanche, l'industrie et surtout le bâtiment ont été particulièrement touchés, l'industrie perdant entre le 31 mars 1981 et le 31 mars 1985 410.600 emplois (de 5.382.000 à 4.971.400 emplois soit une diminution de 7,6 % des effectifs, le bâtiment et le génie civil pour leur part perdant sur la même période 275.100 emplois (de 1.484.900 à 1.209.800 emplois, soit une chute de 18,5 %).

Au total depuis 1982, l'ensemble des secteurs marchands non-agricoles ont perdu en moyenne annuelle au moins 1 % de leurs effectifs (1,3 % en 1985).

Cette dégradation du marché de l'emploi a donc eu pour corollaire, sur cette même période, une augmentation du nombre des chômeurs, mais le rapprochement de ces courbes permet aussi de constater que paradoxalement, au moment même où s'accéléraient à partir de 1983 les pertes d'emplois dans l'industrie, les chiffres des demandes d'emploi en fin de mois déposées à l'A.N.P.E. avaient tendance à se stabiliser.

Comme l'explication ne peut venir de la démographie, force est donc de constater que la signification de l'indicateur du chômage a été faussée par un ensemble de mesures tendant à limiter le nombre de chômeurs potentiels inscrits à l'A.N.P.E. avec, à partir de septembre 1982, le refus d'inscrire les jeunes avant leur passage devant un organisme de formation, avec la radiation des listes de certains chômeurs de longue durée, et avec la limitation des bénéficiaires de l'U.N.E.D.I.C. qui a découragé certaines inscriptions à l'A.N.P.E.. Par ailleurs, un phénomène identique se remarque à partir du 1er trimestre 1985 avec l'apparition de l'effet dans les statistiques des premiers travaux d'utilité collective (T.U.C.), qui ont pour objet d'occuper à mi-temps les jeunes chômeurs tout en les excluant des statistiques du chômage. Cependant malgré ces remarques qui sont confortées par l'évolution de la courbe des demandeurs d'emploi indemnisés, on ne peut que constater que le chômage lui aussi n'a cessé de s'aggraver depuis 1981 (juin 1981 : 1.764.900 chômeurs, juin 1985 : 2.384.000 en données corrigées des variations saisonnières, soit une progression de 35,6 % et de 629.100 chômeurs).

Parallèlement et surtout depuis 1983, les offres d'emploi fin de mois recensées par l'A.N.P.E. n'ont cessé de leur côté de diminuer (juin 1981 : 65.800, juin 1985 : 32.600).

Enfin, il faut noter que les caractéristiques mêmes du chômage n'ont cessé de se détériorer, notamment depuis 1982, qu'il s'agisse des motifs de licenciement, des effectifs touchés par le chômage partiel, de la durée du chômage, de la répartition par catégories socio-professionnelles ou par tranches d'âge des chômeurs.

Tout d'abord et après une évolution plutôt favorable due à la relance par la consommation de 1981, on constate depuis 1982 une augmentation régulière du nombre de salariés licenciés pour motifs d'ordre économique (1982 : 316.173, 1983 : 366.173, 1974 : 411.966), soit une pente de progression de + de 30,2 %.

Pour ce qui est de la durée du chômage, l'ancienneté moyenne des demandes en fin de mois n'a cessé d'augmenter depuis 1981 (juin 1981 : 265 jours, juin 1983 : 317 jours, juin 1984 : 327 jours, juin 1985 : 334 jours, soit une progression de + 92 Jours) tandis que la durée moyenne d'attente des demandes placées ou annulées passait de 213 jours en juin 1983 à 245 jours en juin 1985 ; cette progression traduit les difficultés croissantes de reclassement de certaines catégories de chômeurs, notamment les plus âgés ; c'est ainsi qu'à la fin de 1984, les 2/3 des chômeurs de plus de 50 ans étaient au chômage depuis plus d'un an.

Enfin, l'examen de l'évolution de la qualification des chômeurs montre que depuis 1981 les ouvriers qualifiés sont plus

touchés que les autres catégories de travailleurs (12,4 % en 1984 contre 10 % en moyenne pour les autres catégories), ce qui confirme la détérioration du tissu industriel de la France.

***2° A l'heure actuelle, les statistiques de l'emploi en France restent d'autant plus préoccupantes qu'elles sont obérées par des mesures qui dissimulent en partie l'ampleur du chômage.***

En première analyse, les chiffres du chômage, tels qu'ils ont été publiés ces derniers mois par le ministère du travail laissent apparaître une forme de décélération du nombre de demandeurs d'emplois.

En effet depuis janvier 1985, on assiste à une stabilisation, voire même sur certains mois à une diminution du chômage enregistré. En données corrigées des variations saisonnières, le niveau du chômage en août 1985 est ainsi inférieur de 7.700 personnes à celui de janvier. De plus, alors que traditionnellement sur le mois de juillet le nombre de demandeurs d'emplois progresse sensiblement en raison de la fin de l'année scolaire, en juillet 1985 cette progression n'a été que de 1 % en données brutes par rapport à juin 1985 (+ 22.200), et de 0,3 % en données corrigées des variations saisonnières (+ 6.200). Par rapport à juillet 1984, la progression n'a été que de + 3,4 % en données brutes et en données corrigées.

Ainsi le nombre de chômeurs aurait-il diminué au 2ème trimestre de 1985 de 101.300 personnes en données brutes (2.338.300 en avril et 2.237.000 en juin après rectifications d'erreurs matérielles sur les chiffres publiés en juillet).

Cette évolution est toutefois paradoxale à un double point de vue :

- d'une part l'U.N.E.D.I.C. a estimé en juillet 1985 que parmi les bénéficiaires d'aides diverses (2.263.420), 1.606.255 étaient des demandeurs d'emplois (+ 0,9 % en un mois, et de + 13,1 % en un an) ;

- d'autre part, les résultats provisoires de l'enquête trimestrielle sur l'emploi (A.C.E.M.O.) pour le deuxième trimestre 1985 font apparaître une baisse de 0,2 % des effectifs salariés dans les secteurs marchands non-agricoles, après une baisse de 0,1 % au 1<sup>er</sup> trimestre.

Même si la diminution des effectifs salariés a été plus faible en 1985 qu'en 1984 (- 0,5 % et - 0,4 %) et 1983 (0,4 % et - 0,3 %) pour les mêmes trimestres, dans la mesure où

l'explication démographique n'intervient pas, on peut conclure que l'indicateur du chômage masque en partie l'ampleur du sous-emploi et du véritable chômage en France.

En fait au-delà des stocks de demandes d'emplois, on constate depuis le début de l'année 1985 une élévation importante des flux d'entrées et de sorties de l'A.N.P.E..

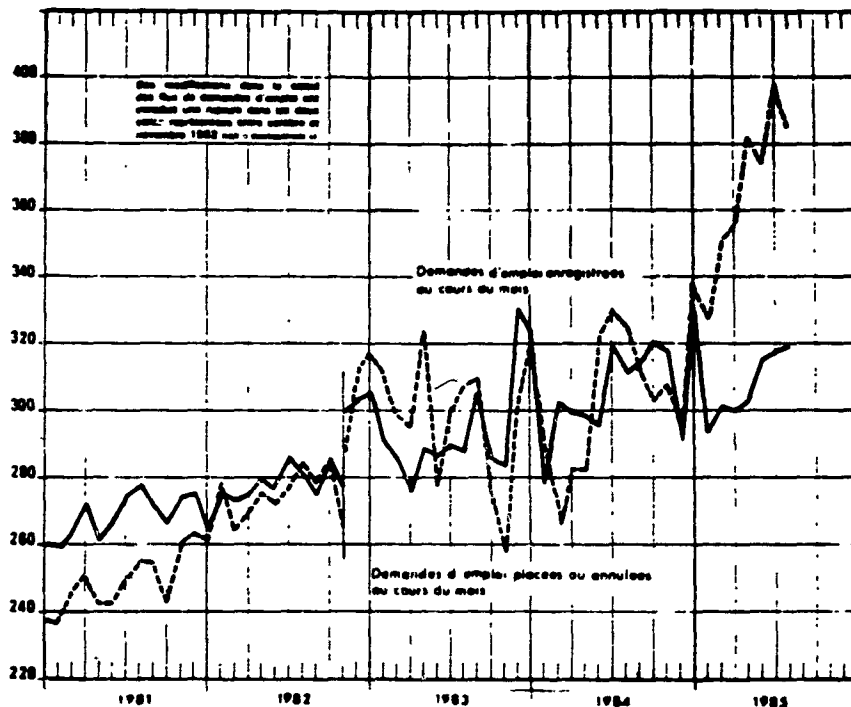
Du côté des sorties, on peut noter qu'en août 1985, 315.400 personnes ont quitté les fichiers de l'A.N.P.E., soit une progression de + 17,2 % en un an ; si une partie de ces sorties est due incontestablement à une forme de reprise du marché de l'emploi (+ 4,4 % en un an pour les reprises d'activité déclarées), par contre on constate également une progression très importante des entrées en stage (+ 279 %) ou en retraite, tandis que les radiations pour absence au contrôle ou non réponse à convocation continuent à augmenter de façon sensible (+ 18,1 % en un an pour un effectif de 132.158 personnes).

Du côté des entrées (331.400 demandeurs en données corrigées en progression de 5,2 % en un an et de 3,7 % en un mois), on constate malheureusement que les progressions les plus importantes proviennent des fins de contrat à durée déterminée (+ 9,1 % sur un an), des licenciements pour cause économique (+ 4,6 %), et également des premières entrées, qui progressivement recueilleront les fins de T.U.C. En outre, l'ancienneté moyenne des demandes en fin de mois continue à progresser (soit 344 jours en progression de 24 jours par rapport à août 1984).

Le graphique suivant traduit bien le mécanisme de ralentissement des entrées (seulement + 3,1 % par rapport à août 1984) et de progression des sorties (17,2 %).

### ÉVOLUTION DES DEMANDES ET OFFRES D'EMPLOIS ENREGISTRÉES AU COURS DU MOIS DEPUIS 1981

(En milliers.)



On peut donc en conclure que seules des mesures exogènes au fonctionnement du marché du travail peuvent expliquer cet écartement croissant entre les deux courbes. Parmi ces mesures, on peut citer celles portant sur la dispense de recherche d'emploi (19.000 en cumulé depuis septembre 1984) et surtout sur les travaux d'utilité collective qui étaient de 145.914 au 31 août 1985 (+ 4.619 en un mois).

En outre, il ne faut pas oublier d'ajouter à ces mesures récentes celles mises en œuvre depuis 1982 et qui continuent à agir sur les statistiques, à savoir les congés de formation estimés à 10.000, les préretraites F.N.E. et garanties de ressources estimées à 78.000 ainsi que les redoublements scolaires estimés par certains à 100.000. C'est ainsi que l'indicateur A.R.I.E.S., qui, depuis la note du B.I.T. mentionnée plus haut, décompose les données du chômage en chômage et sous-emploi, fournissait au 1er septembre 1985 un chiffre de 2.753.500 chômeurs et de 285.200 sous-employés, soit un total de 3.038.50 demandeurs d'emplois.

\*

\* \*

En résumé, l'examen des chiffres de l'emploi et du chômage depuis 1981 conduit à émettre deux conclusions importantes :

1° Le marché du travail s'est dégradé entre 1981 et 1985 d'au moins 311.000 emplois salariés malgré les mesures artificielles prises en 1981 et 1982 ; comme il est impossible de connaître les pertes d'emploi parmi les non-salariés, le chiffre de 311.000 emplois est donc un minimum.

2° Les chiffres du chômage (+ 629.100 chômeurs) ne reflètent qu'imparfaitement cette dégradation du marché de l'emploi du fait des mesures de camouflage tant des entrées que des sorties qui ont été prises d'une part en 1982 et d'autre part depuis le deuxième semestre 1984.

C'est pourquoi il convient d'être très réservé dans l'utilisation des statistiques actuelles, et il faut notamment, dans l'appréciation du chômage, tenir compte de la progression actuelle du sous-emploi.

Cette réserve est d'ailleurs d'autant plus nécessaire que toutes les prévisions économétriques réalisées récemment (I.N.S.E.E., O.C.D.E.) confirment la poursuite en France en 1986 des tendances à la dégradation de l'emploi avec un taux de chômage qui pourrait être supérieur à 11 % alors que la moyenne des grands pays industrialisés reviendrait à 8,5 %.

\*  
\* \*

Cet accroissement préoccupant du nombre des demandeurs d'emploi conduit le régime d'assurance-chômage à connaître des difficultés sans précédent.

#### **E. - Les difficultés financières du régime de l'assurance-chômage.**

D'après la note de conjoncture présentée en mai 1985 par M. Maurice Blin, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, le financement du régime d'assurance-chômage paraît fort compromis à termes :

« En avril 1984, la réforme du régime d'assurance-chômage s'est accompagnée d'un « assainissement » des comptes de l'U.N.E.D.I.C.. Pour faire face à un passif qui s'élevait à 12 milliards de francs, cet organisme a contracté *deux emprunts*

d'une durée de six ans. Parallèlement, l'Etat prenait à sa charge le remboursement d'un premier emprunt de 6 milliards de francs lancé en 1981 et que l'organisme paritaire s'avérait incapable de rembourser.

« Sur ces nouvelles bases, le régime d'assurance-chômage devait « normalement » présenter des comptes équilibrés pendant deux ans, et ceci malgré le poids toujours croissant des frais financiers (1 milliard de francs en 1984).

« Or, à la suite des mauvais résultats enregistrés en 1984 sur le front du chômage, l'hypothèse d'un nouveau déficit en 1985 se confirme et s'aggrave comme le montre le tableau ci-dessous. ».

LE DÉFICIT DE L'U.N.E.D.I.C. (PRÉVISIONS)

	Evolution du nombre de chômeurs	Evolution des effectifs salariés (en %)	Dépenses d'indemnisation	Déficit au 31-12-1985
			(En milliards de francs.)	
Première .....	Stabilité	- 0,6	106,5	- 0,6
Deuxième .....	+ 180.000	- 1	108,5	- 2,8
Troisième .....	+ 25.000	- 1,1	109,4	- 3,6

Hypothèses financières de l'U.N.E.D.I.C. pour 1985 révisées au 14 février 1985

Service statistique U.N.E.D.I.C.

Ce phénomène est d'autant plus inquiétant qu'il ne s'accompagne pas d'une meilleure indemnisation des demandeurs d'emploi.

Il faut signaler ici que les décrets de novembre 1982 pris sous le ministère de M. Bérégovoy avaient modifié l'indemnisation des chômeurs afin de rééquilibrer les finances déjà chancelantes du régime d'assurance chômage. Les droits des chômeurs avaient été révisés de façon importante par l'institution de délais de carence avant le versement des allocations A.S.S.E.D.I.C. et F.N.E., par la limitation du mode de calcul et de la durée d'attribution de l'allocation spéciale et par la baisse du montant des différentes allocations d'insertion relevant du régime de solidarité du chômage.

En effet, selon une étude réalisée par la C.F.D.T., 36 % des chômeurs ne sont pas indemnisés et 22,3 % ne touchent que 1.270 F par mois. Cette situation, particulièrement sensible pour les 500.000 fins de droit, appelle des mesures urgentes qui se traduiront inévitablement par l'apparition de nouvelles charges qu'il faudra bien financer d'une manière ou d'une autre.



Cette situation a rendu nécessaire l'assainissement financier du régime d'assurance-chômage afin d'apurer le passif de l'actuelle convention et d'assurer l'équilibre financier de la future convention qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril prochain.

A l'issue de difficiles négociations un accord de principe est intervenu entre les partenaires sociaux (à l'exception de la C.G.T.) le 28 octobre 1985.

Un protocole d'accord sur l'assainissement financier du régime d'assurance-chômage prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1985, une hausse de 0,38 % de la cotisation assurance-chômage, répartie à égalité entre les employeurs et les salariés. Le taux de la cotisation U.N.É.D.I.C. passe ainsi à 4,27 % à la charge des employeurs et 2,31 % à la charge des salariés.

Sont par ailleurs définies les grandes lignes de la nouvelle convention qui sera conclue pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1986 au 31 décembre 1987 :

- Diminution du montant de la partie proportionnelle de l'allocation de base qui passe de 42 % à 40 % et du plancher de l'allocation de base qui passe de 60 % à 57 % du salaire de référence. Restent inchangés le plafond de 75 % et le montant de l'allocation minimale journalière de 104,55 F. Cette diminution prendra effet au 1<sup>er</sup> octobre 1986 seulement pour les allocataires en cours à l'entrée en vigueur de la nouvelle convention ;

- Prolongation de la durée de versement de l'allocation de base de 3 mois pour les chômeurs de plus de 50 ans et de 2 mois pour les autres, la durée maximale de prolongation étant - dans ce dernier cas - réduite d'un mois ;

- Pas de revalorisation avant le 1<sup>er</sup> octobre 1986 du salaire de référence et de la partie fixe de l'allocation de base (4,87 F au 1<sup>er</sup> avril 1986).

Le protocole d'accord a été signé côté patronal par le C.N.P.F. et la C.G.P.M.E., et côté syndical par la C.F.T.C, la C.G.C. et F.O. (après consultation de ses instances dirigeantes). La C.F.D.T., qui a donné un avis favorable, réserve sa signature afin de consulter son bureau national.

Avant de conclure la future convention, les partenaires sociaux doivent encore obtenir la réponse définitive du ministre du travail sur le réaménagement de l'emprunt de 12 milliards contracté en 1984 par l'U.N.É.D.I.C.

\*  
\* \*

Ainsi malgré les divers camouflages statistiques dont il fait l'objet, le chômage évolue d'une façon plus préoccupante que jamais et fait peser une lourde hypothèque sur l'avenir de l'U.N.E.D.I.C.

\*  
\* \*

Toutes les prévisions, qu'elles émanent d'organismes nationaux ou d'institutions internationales (C.E.E., O.C.D.E. F.M.I.), convergent : le chômage va s'aggraver en France au cours des mois à venir.

#### PRÉVISIONS DE TAUX DE CHÔMAGE

(En pourcentage de la population active.)

	1984	1985	1986
C.E.E. ....	9,9	10,7	10,9
O.C.D.E. ....	9,8	10,5	11,2
F.M.I. ....	10,0	11,3	11,6

L'I.N.S.E.E., quant à lui, prévoit dans sa note de conjoncture d'avril que les pertes d'emplois salariés atteindront 170.000 au cours de cette année et que l'augmentation tendancielle du nombre des demandeurs d'emploi devrait être de l'ordre de 20.000 par mois.

Toutefois, l'I.N.S.E.E. note que trois éléments « affecteront » ces prévisions :

- le développement des travaux d'utilité collective ; ils seront 200 à 300.000 à la fin de 1985 à vivre dans une situation de sous-emploi ;

- l'installation du système de gestion informatisée des demandes d'emploi dont la mise en place engendrera des radiations à mesure de l'informatisation des dossiers, et aura ainsi pour effet de diminuer le nombre des demandeurs d'emploi inscrits ;

- les nouvelles dispositions pour les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans ; depuis mars 1984, ils sont « dispensés de recherche d'emploi » s'ils ont plus de 60 ans dans le régime de l'assurance, et s'ils ont plus de 55 ans dans le régime de la solidarité ; ils ne seront donc plus comptabilisés dans les statistiques.

De plus, le nombre de bénéficiaires des contrats formation-recherche d'emploi (C.F.R.) pourrait atteindre 160.000 à la fin 1985.

Il est en outre question d'élargir la « dispense » de recherche d'emploi pour les chômeurs de plus de 57,5 ans dans le régime de l'assurance. Cette nouvelle « mesure » pourrait concerner 70.000 personnes en 1985.

Ces dispositions ne permettent pas de traiter en profondeur le sous-emploi. Elles s'apparentent en fait à une vaste opération destinée à masquer provisoirement le développement du chômage et l'extension du sous-emploi.

Elles permettront sans doute de faire apparaître vers la fin de l'année une diminution de la statistique officielle des demandes d'emploi. Cependant, ce mouvement ne correspondra en rien à une amélioration réelle du marché du travail.

De plus, cette politique coûte fort cher. Nous avons essayé de la chiffrer pour 1985 comme l'indique le tableau ci-dessous :

### *Coût de la politique de l'emploi en 1985*

Environ 65 milliards pour le budget de l'Etat.

- préretraite .....	32 milliards
- formation, T.U.C. ....	17 milliards
- indemnisation .....	8 milliards
(insertion, solidarité, garantie de ressources aux handicapés, chômage partiel, A.N.P.E.)	
- divers .....	8 milliards
(chômeurs créateurs d'entreprise, allocations de retour pour les immigrés, aides à la localisation, contrats de solidarité, réduction de la durée du travail...)	

Il faut ajouter :

- l'assurance chômage .....	45 milliards
- la préretraite à la charge des partenaires sociaux .....	20 milliards
- soit au total .....	130 milliards

L'effort pour faire baisser artificiellement les statistiques du chômage revient cher à la France.

\*  
\* \*

Après l'étude des diverses politiques de l'emploi vient celle des encore plus nombreuses politiques de la formation professionnelle.

## DEUXIEME PARTIE

### **LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE POUR 1985 SONT LE RÉSULTAT D'UNE POLITIQUE DE FORMATION OCCULTÉE PAR LE TRAITEMENT SOCIAL DU CHÔMAGE**

Le tableau des dotations aux enveloppes de la formation professionnelle depuis la loi de finances pour 1982 a été dressé en préliminaire.

TABLEAU DES ENVELOPPES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Dotations globales pour	1982	1983	1984	1985	1986
Montant (en millions de francs) .....	10.431,86	13.432,34	13.817,73	14.996,55	17.453,93
Accroissement par rapport à l'année précédente .....	+ 27,4 %	+ 29 %	+ 12,5 %	+ 11 %	+ 16 %

Il convient d'étudier tout d'abord les diverses politiques suivies en matière de formation depuis 1981 pour mieux en apprécier les résultats aujourd'hui.

#### **I. - LES POLITIQUES DE FORMATION DEPUIS 1981 À TRAVERS L'ÉTUDE DES DIVERSES MESURES BUDGÉTAIRES ET LÉGISLATIVES**

Il convient de rappeler tout d'abord l'évolution de l'effort financier consenti en faveur de la formation professionnelle, avant d'examiner les diverses politiques suivies en matière de formation des jeunes d'abord, et de formation professionnelle continue des adultes ensuite.

## A. - L'effort financier en faveur de la formation professionnelle depuis 1981.

Les entreprises, l'Etat et les régions apportent leur contribution au développement de la formation professionnelle.

### 1° Les actions de formation financées par l'Etat.

#### a) Données générales.

Le tableau qui suit retrace les résultats de la politique d'aide de l'Etat. Bien que l'étude entreprise ici ne parte que de l'année 1981, il a paru intéressant de citer les chiffres des années 1970 et 1972 pour montrer la différence d'évolution entre la période précédant 1981 et la période qui a suivi.

#### ÉVOLUTION DES RÉSULTATS GÉNÉRAUX DE LA POLITIQUE D'AIDE DE L'ÉTAT

	1970	1972	1980	1981	1982	1983 (4)	1984
Stagiaires en formation (1) .....	722.000	958.000	1.022.000	1.036.000	1.172.000	846.000	855.000
Stagiaires formés (2) .....	377.000	533.000	595.000	591.000	657.000	483.000	520.000
Heures-stagiaires (millions) .....	»	182	226	232	278	228	220
Budget (milliards F) (3) .....	1,2	1,7	7,0	9,2	11,1	10,1	10,6

(1) Stagiaires ayant suivi un stage ou une partie de stage au cours de l'année civile y compris les contrats emploi-formation, les stages de formation du plan avenir jeunes et des pactes pour l'emploi et les stages 16/18 et 18/25 ans.

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

(3) Enveloppe consacrée par l'Etat à la formation professionnelle continue (fonctionnement de l'apprentissage exclu).

(4) Année de mise en œuvre du transfert de compétences aux régions

Comme l'indique le tableau ci-dessus, l'effectif des stagiaires a connu une progression rapide jusqu'en 1972. Depuis 1973, les interventions de l'Etat se sont redéployées, se concentrant sur les formations longues pour les demandeurs d'emploi ou sur les actions de promotion, diminuant puis supprimant presque complètement l'aide financière aux actions courtes de perfectionnement. Après une progression des effectifs de 1977 à 1979 due au développement des actions de formation des jeunes demandeurs d'emploi organisées dans le cadre des pactes pour l'emploi et à la nette progression des contrats emploi-formation,

les effectifs sont restés stables à partir de 1981. L'année 1982 a été marquée par une augmentation des actions de formation sous l'effet, pour le premier semestre, des actions du plan avenir jeunes et, en fin d'année, des stages de formation des seize dix-huit ans.

La baisse enregistrée en 1983 est la conséquence du *transfert de compétence aux régions*.

Il faut remarquer cependant qu'entre 1982 et 1984 la diminution atteint 30 % des effectifs de stagiaires mais ne dépasse pas 20 % du volume des heures de formation dispensée, ce dernier phénomène exprimant la volonté de l'Etat d'accentuer sa politique en faveur des *formations longues destinées aux demandeurs d'emploi et aux jeunes*.

L'Etat s'est donc dégagé d'une partie de ses obligations financières sur les régions et a concentré le reste sur des actions destinées aux demandeurs d'emploi actuels ou futurs (les jeunes). La description des types de stages financés par l'Etat le démontre parfaitement.

#### b) *Types de stages.*

L'évolution entre 1983 et 1984 est caractérisée par :

- une nouvelle augmentation des mesures en faveur des demandeurs d'emploi, au travers d'une croissance très rapide des actions financées par le F.N.E. et malgré une stabilisation globale des mesures en faveur des jeunes ;

- un développement des interventions de l'A.F.P.A. après une année 1983 marquée par l'effort de restructuration de l'appareil de formation ;

- un tassement de l'ensemble des actions de promotion, d'adaptation ou de perfectionnement.

#### 1. *Les demandeurs d'emploi.*

Parmi les 366.300 stagiaires dans les actions de conversion-préformation, 350.100 sont des demandeurs d'emploi, tandis que les 16.200 jeunes du contingent suivant des actions de préformation ne se présenteront sur le marché du travail qu'à l'issue de leur service national.

Les actions spécifiques de formation des demandeurs d'emploi se répartissent de la manière suivante, entre les différents types d'actions.

**ACTIONS SPÉCIFIQUES POUR DEMANDEURS D'EMPLOI**

Année témoin : 1984

	Effectifs en formation	Effectifs formés	Heures-stagiaires (millions)	Subvention de fonctionnement (millions F.)
<i>A.F.P.A.</i>				
Formation et préformation .....	86.600	45.100	43,59	2.495,05
<i>Actions conventionnées.</i>				
Programmes « jeunes » .....	»	»	(1)	»
● stages seize, dix-huit ans .....	134.700	76.200	48,52	1.312,85
(dont D.O.M.) .....	(10.600)	(6.600)	(4,20)	(84,42)
● stages dix-huit, vingt-cinq ans .....	49.500	37.800	26,17	509,84
(dont D.O.M.) .....	(1.300)	(900)	(0,99)	(17,98)
Conventions de type général (France entière) :				
● Préformation et conversion des jeunes .....	1.000	700	0,48	3,70
● Réinsertion des femmes .....	600	500	0,31	4,90
● Conversion des handicapés .....	6.600	3.600	4,04	15,98
● Formation longue de formateurs .....	200	100	0,03	0,75
● Autres stages de préformation et de conversion (filiales prioritaires, etc.) .....	14.000	5.800	6,98	110,42
<i>Actions du F.N.E.</i>				
Stages longs de formation : chômeurs longue durée et cadres privés d'emploi .....	48.400	48.400	21,46	282,69
Stages de mise à niveau (2) .....	8.500	8.000	2,48	49,91
<b>Total demandeurs d'emploi .....</b>	<b>350.000</b>	<b>226.200</b>	<b>153,96</b>	<b>4.786,09</b>

(1) Heures réalisées en centre de formation uniquement.

(2) Actions organisées sous la responsabilité de l'A.N.P.E. pour permettre à des demandeurs d'emploi de répondre à des offres non satisfaites.

En moyenne, ces formations sont longues : 680 heures contre 180 heures en promotion et 190 heures en adaptation-perfectionnement.

La subvention de fonctionnement est, en moyenne de 31 F par heure-stagiaire contre 16 F en promotion et 10 F en adaptation-perfectionnement. En effet, à l'exception des actions pour les handicapés, les subventions de fonctionnement versées sur les crédits de l'enveloppe de la formation professionnelle constituent l'unique source ou, au moins, la source principale de

financement de ces actions. Ceci explique leur part très importante dans le budget de fonctionnement de la formation ; à celle-ci s'ajoute une très grande partie du budget de rémunération.

Il est important de noter que les stages de conversion-préformation ne regroupent pas l'ensemble des demandeurs d'emploi en formation. Un grand nombre d'entre eux sont inscrits, avec les salariés, dans les stages de promotion professionnelle et les réfugiés sans emploi suivent des cours d'adaptation spécifiques.

Ces renseignements indiquent à quel point l'Etat concentre son effort financier sur les demandeurs d'emploi.

## 2. Les actions de promotion.

Ces actions regroupent :

- les stages conventionnés pour les agriculteurs et salariés agricoles ;
- les cours conventionnés de promotion longue rémunérée qui durent, en moyenne, 1.000 heures et regroupent en particulier des salariés en congé de formation, les artisans bénéficiaires du livret d'épargne manuel et des salariés d'entreprise engagés dans des stages relevant des filières prioritaires.
- les cours oraux de promotion sociale conventionnés ;
- les stages de promotion pour les militaires du contingent ;
- les cours par correspondance du C.N.E.C. et du ministère de l'agriculture ;
- les cours de formation professionnelle pour les avocats qui se déroulent pendant une année universitaire dans les centres de formation professionnelle d'avocats.

### ACTIONS DE PROMOTION

(En 1984.)

	Effectifs en formation	Effectifs formés	Heures-stagiaires (millions)	Subventions (millions F.)
Total actions de promotion .....	257.700	139.800	24,17	379,88

## 3. Les actions d'adaptation et de perfectionnement.

Ces formations, qui représentent 10 % des stagiaires en formation et 2 % du budget, sont assez diverses :

- formations d'adaptation des salariés aux postes de travail (240 heures en moyenne) financées par le F.N.E. ;



- formations d'adaptation longues pour les migrants et les réfugiés (effectifs peu nombreux mais qui recueillent près de 40 % des subventions versées pour cette catégorie d'actions);

- formations de formateurs à l'A.F.P.A. dont le public est constitué des personnels de l'A.F.P.A. et de formateurs d'autres organismes publics ou privés de formation;

- formations courtes en gestion pour les artisans (50 heures en moyenne);

- formations courtes (de 50 ou 20 heures généralement) de formateurs et de tuteurs en entreprise destinées à améliorer l'encadrement des actions en faveur des jeunes demandeurs d'emploi de 16 à 18 ans.

**ACTIONS D'ADAPTATION ET DE PERFECTIONNEMENT**

(En 1984.)

	Effectifs en formation	Effectifs formés	Heures-stagiaires (millions)	Subvention de fonctionnement (millions F.)
Total adaptation-perfectionnement .....	62.900	60.500	11,41	108,89

*4. Les contrats emploi-formation.*

Les effectifs formés se composent des stagiaires entrés en stage, en 1983, dans le cadre de contrats de moins de 500 heures de formation (dont la garantie d'emploi est de un an, soit 68.800 stagiaires) et de ceux entrés en stage en 1982 dans le cadre de contrats d'au moins 500 heures (dont la garantie d'emploi est de deux ans, soit 12.500 stagiaires).

Les effectifs en formation comprennent les effectifs formés ainsi que les effectifs de stagiaires entrés en stage en 1984 et ceux entrés en 1983 dans le cadre de contrats comportant au moins 500 heures de formation.

**ENSEMBLE DES ACTIONS FINANÇÉES PAR L'ÉTAT**

(En 1984.)

Stagiaires en formation	16-19 ans	20-24 ans	25-34 ans	35-44 ans	45 ans et plus	Total
Non compris les stagiaires des différentes mesures en faveur des jeunes .....	71.500	161.900	190.200	59.800	19.400	502.800
En pourcentage .....	14	32	38	12	4	100
Y compris les contrats emploi-formation et les stages 16-18 ans et 18-25 ans .....	271.000	288.000	216.000	59.800	19.400	855.000
En pourcentage .....	32	34	25	7	2	100

L'effort de l'Etat se porte également sur les jeunes qui sont, plus que les autres catégories, susceptibles de grossir rapidement le flot des demandeurs d'emploi.

\*  
\* \*

Le tableau qui suit apporte la confirmation des analyses qui précèdent, à savoir :

- un désengagement financier de l'Etat en matière de formation professionnelle qui ne fait que s'accroître depuis 1983 à la suite du transfert de compétences vers les régions ;

- et une concentration de l'effort étatique sur les catégories « à haut risque du chômage », c'est-à-dire les jeunes, et les demandeurs d'emploi.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE STAGIAIRES EN FORMATION  
DANS LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D' ACTIONS FINANÇÉES PAR L'ÉTAT**

	1972	1980	1981	1982	1983	1984
Formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) .....	76.000	104.000	101.000	100.000	92.500	101.700
Fonds national de l'emploi (conventions du F.N.E.) ..	28.000	9.000	17.000	31.000	41.900	72.900
Stages de mise à niveau (1) .....	»	»	»	»	4.400	8.500
Contrats emploi-formation (C.E.F./C.E.A.) .....	»	97.000	99.000	111.000	161.900	168.200
Conservatoire national des arts et métiers (C.N.A.M.) .	29.000	35.000	37.000	40.000	44.500	38.700
Centre national d'enseignement par correspondance (C.N.E.C.) .....	106.000	121.000	124.000	165.000	173.300	166.500
Formation professionnelle des avocats .....	»	»	1.000	1.000	1.300	1.300
Fonds de la formation professionnelle :						
- Stages de formation du plan avenir jeunes, des pactes pour l'emploi et des mesures 16-18 et 18-25 ans .....	»	85.000	105.000	190.000	188.700	184.200
- Conventions de type général en France métropo- litaine .....	»	436.000	430.000	446.000	108.100	82.100
- Conventions de type général dans les D.O.M. ....	631.000	16.000	16.000	16.000	500	700
- Actions de formation collective .....		20.000	22.000	8.000	(2)	»
- Cours de promotion social subventionnés par l'éducation nationale .....		30.000	24.000	13.000	»	»
- Cours par correspondance .....	10.000	12.000	9.000	9.000	10.100	10.500
- Cours télévisés ou radiodiffusés .....	23.000	23.000	23.000	13.000	»	»
- Jeunes du contingent .....	55.000	34.000	28.000	29.000	19.200	19.800
<b>Total .....</b>	<b>958.000</b>	<b>1.022.000</b>	<b>1.036.000</b>	<b>1.172.000</b>	<b>846.400</b>	<b>855.100</b>

(1) Stages mis en œuvre par l'A.N.P.E. financés par le F.N.E.

(2) Actions décentralisées en 1983.

## **2° La contribution des entreprises.**

### **a) Les résultats généraux.**

La contribution des entreprises, au contraire de l'aide de l'Etat, n'a cessé d'augmenter de façon sensible ainsi que l'indique le tableau des données générales ci-dessous.

Ainsi le taux de participation des employeurs a fortement augmenté depuis 1981 : 1,97 % en 1982, 2,14 % en 1983, 2,15 % en 1984.

Les résultats pour 1984 ne sont que provisoires et portent sur 98 % des entreprises et 97 % des salariés. Les chiffres définitifs pour les masses financières et le nombre de stagiaires devraient donc être supérieurs d'environ 4 % aux résultats actuels. Si cette hypothèse est vérifiée, les entreprises dépenseraient finalement 19,7 milliards pour la formation de 2.350.000 stagiaires (dont 1.990.000 directement pris en charge).

DONNÉES GÉNÉRALES

	1972	1981	1982	1983	1984 (résultats provisaires)
Nombre d'entreprises .....	113.000	1 25.000	121.000	115.000	110.200
Montant des salaires versés (milliards de francs) ...	207	706	793	844	874
Participation minimum (millions de francs) .....	1.700	7.734	8.721	9.284	9.610
En pourcentage .....	(0,8)	(1,1)	(1,1)	(1,1)	(1,1)
Dépenses effectivement consenties (millions de francs) .....	2.800	13.215	15.582	18.054	18.752
Taux de participation en pourcentage .....	(1,35)	(1,88)	(1,97)	(2,14)	(2,15)
Versements au Trésor (millions de francs) (2)					
- pour insuffisance de participation .....	170	241	227	197	141
- pour défaut de consultation du comité d'entreprise .....	7,5	8	7	5	3
Nombre de salariés .....	9.760.000	10.029.000	9.972.000	9.580.000	9.026.000
Nombre de stagiaires (3) total .....	1.050.000	2.091.000	2.135.000	2.296.000	2.276.000
- dans les stages directement financés par les entreprises .....	1.050.000	1.841.000	1.881.000	1.978.000	1.932.000
- dans les stages organisés par les F.A.F. ....	»	250.000	254.000	312.000	326.000
- dans les stages organisés par les OPA.C.I.F. ...	»	»	»	6.000	18.000
Pourcentage de salariés ayant effectué un stage ....	10,7	20,8	21,4	24,0	25,2
Nombre d'heures de stage (en millions) (3) total ..	77,6	116,7	119,4	122,7	125,8
- stages directement financés par les entreprises .	77,6	99,3	102,0	100,6	92,8
- stages organisés par les F.A.F. ....	»	17,4	17,4	20,6	22,5
- stages organisés par les OPA.C.I.F. ....	»	»	»	1,5	10,5

(1) Y compris la participation au financement des actions de formation des jeunes demandeurs d'emploi à partir de 1977, net des subventions effectivement perçues.

(2) Le montant indiqué pour les versements au Trésor résulte des déclarations faites par les employeurs.

(3) Lorsqu'un stagiaire est pris en charge à la fois par l'entreprise et un F.A.F., il est comptabilisé dans les actions organisées par le F.A.F.

La répartition des dépenses effectivement consenties par les entreprises figurent dans le tableau ci-dessous. Il donne une bonne image de la constance des efforts financiers engagés par les entreprises dans les divers secteurs de la formation.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DES ENTREPRISES

(En millions de francs.)

	1972		1981		1982		1983		1984 (résultats provisoires)	
		%		%		%		%		%
Fonctionnement des stages organisés dans l'entreprise .....	672	24	2.249	17	2.703	17	3.078	17	3.238	17
Equipement .....	64	2	105	1	119	1	136	1	160	00
Fonctionnement des stages organisés en application de conventions .....	703	25	»	»	2.991	19	3.248	18	3.610	
- plan de formation .....	»	»	2.486	19	2.909	18	3.135	17	3.559	
- congés-formation .....	»	»	82	»	82	1	113	1	51	
Rémunérations versées aux stagiaires .....	1.176	42	5.327	40	6.375	40	7.252	40	7.306	
Dépenses de transports et d'hébergement des stagiaires .....	»	»	388	3	468	3	542	3	573	
Versements à des fonds d'assurance-formation ....	96	3	1.047	8	1.265	8	1.293	7	1.181	
Versements à des organismes agréés au titre du congé individuel de formation .....	»	»	»	»	»	»	729	4	867	
Versement à des organismes agréés .....	30	1	81	»	79	1	69	»	55	
Taxes parafiscales .....	43	2	160	1	172	1	175	1	161	
Part de la contribution pour frais de chambre de commerce et d'industrie .....	14	1	85	1	96	1	110	»	121	
Formation des demandeurs d'emploi .....	»	»	21	»	28	»	33	»	29	
Formation des jeunes demandeurs d'emploi .....	»	»	1.304	10	1.456	9	1.612	9	1.708	
Stages pratiques .....	»	»	37	»	20	»	»	»	»	»
Engagement de développement de la formation professionnelle .....	»	»	»	»	»	»	»	»	22	
<b>Total général .....</b>	<b>2.798</b>	<b>100</b>	<b>13.370</b>	<b>100</b>	<b>15.772</b>	<b>100</b>	<b>18.277</b>	<b>100</b>	<b>19.032</b>	<b>100</b>
Subventions perçues .....	»	»	165	»	190	»	223	»	280	
<b>Total des dépenses déductibles ....</b>	<b>2.798</b>	<b>»</b>	<b>13.205</b>	<b>»</b>	<b>15.582</b>	<b>»</b>	<b>18.054</b>	<b>»</b>	<b>18.752</b>	

Il faut bien garder en mémoire à la lecture de ce tableau comme de ceux qui suivent, que les résultats de 1984 ne sont que provisoires et donc appelés à croître.

b) *Caractéristiques des stagiaires.*

Le fléchissement du nombre des stagiaires n'est qu'apparent. Les résultats définitifs devraient fournir des chiffres supérieurs à ceux de 1983.

La répartition des stagiaires par catégorie professionnelle permet de distinguer à partir de 1983 les employés des ouvriers qualifiés. Elle semble indiquer que ces deux groupes de salariés forment une part nettement accrue des stagiaires et que, aux extrêmes, les catégories les moins qualifiées subissent une nouvelle baisse et les plus qualifiées connaissent une hausse. A cet égard, les manœuvres et les ouvriers spécialisés subissent en 1984 une chute très forte en effectif comme en part relative.

La part des stagiaires féminins progresse assez nettement en 1984 comme en 1983.

**LES STAGIAIRES FÉMININS**

Stages financés directement par les entreprises.

	1972	1981	1982	1983 (1)	1984 (1) (résultats provisaires)
Nombre de stagiaires féminins .....	207.000	477.000	482.000	550.000	543.000
Pourcentage .....	19,7	25,8	25,6	27,2	28,4

(1) Hors congés individuels de formation.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DES STAGIAIRES**

Stages financés directement par les entreprises.

	1972		1981		1982		1983		1984 résultats provisoires	
		%		%		%		%		%
Manœuvres Ouvriers spécialisés (1) .....	191.000	18	249.000	14	238.000	13	201.000	10	130.000	7
Ouvriers qualifiés .....							478.000	24	458.000	24
Employés .....	576.000	36	825.000	45	856.000	45	470.000	24	493.000	25
Agents de maîtrise. Agents techniques. Techniciens	282.000	27	466.000	25	480.000	26	498.000	25	509.000	26
Ingénieurs et cadres .....	201.000	19	301.000	16	307.000	16	331.000	17	342.000	18
<b>Total .....</b>	<b>1.050.000</b>	<b>100</b>	<b>1.841.000</b>	<b>100</b>	<b>1.881.000</b>	<b>100</b>	<b>1.978.000</b>	<b>100</b>	<b>1.932.000</b>	<b>100</b>

(1) y compris les employés non qualifiés jusqu'en 1982.

c) *Les types de stages.*

D'une manière générale un effectif important de stagiaires suit au cours de l'année, plusieurs stages de formation.

RÉPARTITION DES STAGES SELON LEUR TYPE

Stages financés directement par les entreprises.

	1981		1982		1983		1984 résultats provisoires	
		%		%		%		%
Prévention .....	59.000	3	51.000	2	47.000	2	59.000	3
Adaptation .....	224.000	10	250.000	11	231.000	10	243.000	10
Promotion professionnelle	173.000	8	168.000	8	173.000	8	157.000	7
Entretien et perfectionnement des connaissances	1.709.000	79	1.742.000	79	1.816.000	80	1.842.000	80
Total .....	2.165.000	100	2.211.000	100	2.267.000	100	2.301.000	100

d) *Caractéristiques de la participation selon la taille de l'entreprise.*

Le taux de participation croît de 1 à 3 environ avec la taille de l'entreprise. Les entreprises de 10 à moins de 50 salariés, soit 80 % des entreprises assujetties, rassemblent 23 % des salariés mais ne représentent que 12 % des dépenses et de 12 à 15 % des stagiaires (Fonds d'assurance formation [F.A.F.] inclus).

En revanche, les entreprises de 2.000 salariés et plus, qui regroupent 29 % des salariés, représentent la moitié des dépenses et des effectifs de stagiaires.

Le poids considérable des entreprises de grande taille dans les dépenses de formation continue et l'évolution de leur participation, en croissance régulière au fil des ans, déterminent pour une large part l'évolution d'ensemble du taux de participation.

Il faut cependant noter en 1983, le très fort accroissement du taux de participation des entreprises de moins de 50 salariés et, plus particulièrement, de celui des entreprises de 10 à 19 salariés. Cette tendance semble se poursuivre en 1984, mais, en revanche, la participation des entreprises de 50 à 499 salariés paraît devoir se ralentir.

ÉVOLUTION DU TAUX DE PARTICIPATION

(En pourcentage.)

	1972	1981	1982	1983	1984 provisoire
10 à 19 salariés .....	0,47	0,98	1,00	1,10	1,16
20 à 49 salariés .....	0,62	1,09	1,10	1,17	1,22
50 à 499 salariés .....	0,92	1,32	1,35	1,47	1,46
500 à 1.999 salariés .....		1,74	1,81	1,94	2,04
2.000 salariés et plus .....	1,91	2,91	3,06	3,36	3,45
Ensemble des entreprises .....	1,35	1,88	1,97	2,14	2,15

**3° L'effort consenti par les régions.**

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat a organisé le transfert aux régions d'une compétence de droit commun en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

Ce transfert a été réalisé le 1<sup>er</sup> juin 1983. Les régions ont donc une expérience de plus de deux ans quant à l'exercice de ces compétences.

La mise en œuvre de la réforme s'est réalisée conformément au calendrier fixé.

En 1984, les dépenses votées par les régions pour la formation professionnelle continue se sont élevées à 2.642 millions de francs et pour l'apprentissage à 946, soit au total (y compris 139 millions de francs de dépenses diverses) 3.727 millions de francs. Le financement de ces dépenses a été assuré à concurrence de 1.766 millions de francs au moyen de crédits transférés par l'Etat et à concurrence de 1.961 millions de francs sur les autres ressources des régions.

En 1985, les dépenses votées par les régions s'élèvent à 4.021 millions de francs (1.874 millions de francs financés par des crédits transférés par l'Etat et 2.147 millions de francs financés par les autres ressources des régions).

Les deux tableaux ci-dessous retracent l'effort de formation des régions qui est important.



DÉPENSES VOTÉES PAR LES RÉGIONS EN 1984 ET EN 1985

(En millions de francs.)

Régions	Total 1984	Total 1985	Dont formation continue 1984	Dont formation continue 1985	Dont appren- tissage 1984	Dont appren- tissage 1985
Alsace .....	112,42	117,98	58,67	60,30	53,40	55,20
Aquitaine .....	213,06	214,55	147,05	139,85	66,00	74,70
Auvergne .....	85,00	92,20	54,60	60,30	30,10	31,70
Bourgogne .....	107,60	198,20	74,40	72,60	31,00	33,00
Bretagne .....	152,78	166,03	104,60	113,33	47,88	52,70
Centre .....	123,66	131,80	62,10	61,58	59,81	64,00
Champagne - Ardennes .....	73,11	74,10	47,43	49,88	25,28	24,22
Corse .....	28,00	28,75	25,20	25,75	2,80	3,00
Franche-Comté .....	60,64	61,87	40,44	42,54	19,00	19,33
Ile-de-France .....	629,45	668,00	541,00	569,00	86,50	99,00
Languedoc - Roussillon .....	127,61	139,44	93,61	101,34	34,00	38,00
Limousin .....	50,52	45,40	37,05	32,18	12,99	13,22
Lorraine .....	159,18	173,19	113,07	122,10	45,15	47,50
Midi - Pyrénées .....	190,82	110,00	167,82	87,00	23,00	23,00
Nord - Pas-de-Calais .....	183,80	193,75	152,75	159,75	31,05	34,00
Basse-Normandie .....	93,04	91,01	57,18	55,67	34,54	35,04
Haute-Normandie .....	96,01	114,56	63,95	71,13	30,62	42,46
Pays de la Loire .....	192,34	200,53	125,64	131,83	65,50	67,50
Picardie .....	114,95	91,13	89,87	62,13	24,50	29,00
Poitou - Charentes .....	125,52	139,04	68,07	73,22	56,30	64,00
Provence - Alpes - Côte-d'Azur .....	255,00	323,00	177,00	226,00	73,00	93,00
Rhône - Alpes .....	305,00	319,70	228,00	237,00	75,00	79,00
<i>D.O.M.</i>						
Guadeloupe .....	69,81	79,90	48,39	46,57	6,41	8,14
Guyane .....	12,91	14,47	12,91	13,86		0,61
Martinique .....	75,12	117,02	21,85	28,35	6,26	9,97
Réunion .....	89,89	115,42	29,23	34,65	6,23	10,10
<b>Total .....</b>	<b>3.727,29</b>	<b>4.021,04</b>	<b>2.642,39</b>	<b>2.677,91</b>	<b>946,36</b>	<b>1.051,39</b>

**FINANCEMENT DES DÉPENSES DES RÉGIONS EN 1984 ET EN 1985**

(En pourcentage.)

Régions	Part des crédits transférés par l'Etat		Part des autres ressources (ressources régionales)	
	1984	1985	1984	1985
Alsace .....	54,6	54,3	45,4	45,7
Aquitaine .....	44,9	45,7	55,1	54,3
Auvergne .....	49,2	46,5	50,8	53,5
Bourgogne .....	40,3	23,2	59,7	76,8
Bretagne .....	58,3	56,7	41,7	43,3
Centre .....	50,6	50,5	49,4	49,5
Champagne - Ardennes .....	43,9	45,8	56,1	54,2
Corse .....	41,6	45,3	58,4	54,7
Franche-Comté .....	38,2	39,7	61,8	60,3
Ile-de-France .....	36,7	37,7	63,3	62,3
Languedoc - Roussillon .....	49,3	46,6	50,7	53,4
Limousin .....	46,0	53,5	54,0	46,5
Lorraine .....	56,8	53,3	43,2	46,7
Midi - Pyrénées .....	37,7	67,6	62,3	32,4
Nord - Pas-de-Calais .....	44,4	46,1	55,6	53,9
Basse-Normandie .....	50,5	54,5	49,5	45,5
Haute-Normandie .....	42,2	39,9	57,8	60,1
Pays de la Loire .....	55,5	56,7	44,5	43,3
Picardie .....	29,5	40,8	70,5	59,2
Poitou - Charentes .....	55,8	53,8	44,2	46,2
Provence - Alpes - Côte d'Azur .....	42,5	36,6	57,5	63,4
Rhône - Alpes .....	46,5	45,8	53,5	54,2
<i>D.O.M.</i>				
Guadeloupe .....	60,3	56,7	39,7	43,3
Guyane .....	106,4	100,5	— 6,4	— 0,5
Martinique .....	76,6	52,4	23,4	47,6
Réunion .....	89,1	73,4	10,5	26,6
<b>Total .....</b>	<b>47,3</b>	<b>46,6</b>	<b>52,7</b>	<b>53,4</b>

## **B. – Les actions de formation organisées en faveur des jeunes depuis 1981.**

L'objectif de qualification et d'insertion professionnelle des jeunes constitue un des programmes prioritaires d'exécution du IX<sup>e</sup> plan (P.P.E. n° 2). Sa réalisation passe par la mise en œuvre de diverses actions, qui peuvent être regroupées, en fonction de leur origine, en deux grandes catégories :

– les programmes à l'initiative de l'Etat, qui visent soit la formation des jeunes en difficulté, soit l'aide à l'embauche de jeunes insuffisamment formés ;

– les programmes résultant d'accords paritaires, qui sont repris et complétés par des textes réglementaires. Ceux-ci proposent notamment une insertion professionnelle en entreprise comportant une formation.

### **1° *Les programmes à l'initiative de l'Etat.***

Les mesures prises dans ce cadre visent principalement trois grandes séries d'objectifs :

- l'accueil, l'information, l'orientation et le suivi des jeunes ;
- leur qualification professionnelle et leur préparation à un emploi ;
- leur insertion sociale.

#### **a) *L'accueil, l'information, l'orientation et le suivi des jeunes.***

Le premier objectif constitue une des innovations fondamentales du dispositif issu de l'ordonnance du 26 mars 1982.

Sa réalisation passe par deux types de moyens :

– *la création de deux institutions nouvelles* : les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (P.A.I.O.) et les missions locales à vocation plus large ;

– *diverses actions* permettant aux jeunes de préciser leur projet professionnel et leur perspective d'insertion sociale, et de les aider dans la mise en œuvre de cette démarche.

Fondées sur le principe de l'interinstitutionnalité, toutes les missions locales et la majorité des P.A.I.O. reposent sur l'appui des collectivités locales, signataires de la convention passée avec l'Etat. Elles constituent un intermédiaire précieux entre les jeunes et l'offre de formation. Les 738 P.A.I.O. et les 101 missions locales fonctionnant en 1985 ont permis de couvrir le territoire de manière satisfaisante.

Les jeunes ne parvenant pas à choisir une orientation après les premiers entretiens dans les structures d'accueil, d'information et d'orientation, (P.A.I.O. et missions locales) ont la possibilité de suivre des *modules collectifs de première orientation* (20 heures) ou des *stages d'orientation approfondie* (120 heures plus une semaine minimum en entreprise) ayant pour objet d'aider ceux dont l'orientation présente des difficultés particulières à choisir les voies les plus appropriées pour leur permettre d'acquérir une qualification et d'assurer leur insertion sociale.

Les modules collectifs de première orientation sont financés par voie de convention avec l'Etat passée avec les P.A.I.O. et les missions locales, qui peuvent sous-traiter la formation. Le jeune ne perçoit pas d'indemnité.

Dans les stages d'orientation approfondie, le jeune perçoit une indemnité de stage versée par l'Etat pendant toute la durée du stage et variable selon son âge (535 F par mois pour les 16-18 ans et 1.185,30 F par mois pour les 18-25 ans).

Le financement est assuré par l'Etat dans le cadre d'une convention établie sur la base de la durée de la formation en centre.

b) *La qualification professionnelle et la préparation à un emploi.*

Les mesures prises pour la réalisation de l'objectif de qualification professionnelle s'organisent sur plusieurs axes :

- *Les stages d'insertion professionnelle* en application de l'ordonnance du 26 mars 1982. Ils consistent essentiellement en des *actions de formation alternée et de qualification réservées à des primo-demandeurs d'emploi* et d'une durée moyenne de 8 mois. Ils aboutissent soit à un diplôme d'Etat, ou à une partie de ce diplôme, soit à un titre homologué, soit à une qualification reconnue par une convention collective. Ceux-ci s'adressent, dans le cadre de l'ordonnance, aux jeunes de 16-18 ans, mais la mesure a été étendue dès 1982 aux 18-21 ans puis aux 18-25 ans à partir de la campagne 1984-1985.

Dans le cadre du développement des filières prioritaires (électronique, bâtiment et travaux publics, agro-alimentaire, commerce extérieur), les pouvoirs publics ont également mis en œuvre des stages de formation pour les jeunes de 18-25 ans à la recherche d'un premier emploi. Ces actions, inscrites dans les programmes jeunes, sont organisées selon des conditions dérogatoires concernant la nature de la formation, son organisation et le public concerné. Sur ce dernier point, 70 % des stages sont de niveau techniciens ou techniciens supérieurs.

S'agissant des aides attribuées et des allocations versées, l'âge à l'entrée dans le dispositif est déterminant :

*Pour le programme « 16-18 ans » :*

Les jeunes touchent une indemnité forfaitaire versée par l'Etat : 535 F par mois pendant les six premiers mois de formation et 740 F par mois à partir du septième mois.

*Pour le programme « 18-25 ans » :*

Quel que soit le type de stage, les jeunes perçoivent une rémunération égale à 1.185,30 F par mois, s'ils ont moins de 21 ans à l'entrée en stage et 1.580,40 F s'ils ont plus de 21 ans.

Les non primo-demandeurs d'emploi, justifiant de trois mois consécutifs d'activité salariée, bénéficient d'une rémunération égale à 70 % du dernier salaire.

Les jeunes femmes mères de famille, veuves, divorcées, séparées judiciairement ou célibataires assumant la charge d'au moins un enfant ou touchant l'allocation de parent isolé perçoivent une rémunération égale à 3.555,90 F par mois.

Pour les deux, le financement des périodes en formation se fait par voie de convention entre l'Etat et l'organisme de formation sur la base d'un taux horaire moyen de 17,85 F l'heure/stagiaire.

La période en entreprise est financée par le biais d'une subvention forfaitaire de l'Etat à l'organisme de 1.100 F (campagne 1984/1985). L'employeur peut déduire 375 F par mois de présence du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage.

*- Les contrats emploi-formation et emploi-adaptation.*

Ces contrats qui existent depuis 1976 ont été reconduits et modifiés par un décret du 19 mai 1983. Il s'agit d'un contrat de travail passé entre un employeur et un jeune demandeur d'emploi de moins de 26 ans ; ce dernier est rémunéré et reçoit une *formation en alternance*. L'employeur s'engage à organiser, à

financer cette formation et à garantir l'emploi de ce salarié pendant une année minimum : il reçoit une *aide financière forfaitaire de l'Etat*, variant en fonction de la durée de la formation. Ces deux contrats seront supprimés pour les jeunes au 1<sup>er</sup> janvier 1986, où ils seront remplacés par les nouveaux contrats - contrats de qualification et contrats d'adaptation à un emploi - créés à l'initiative des partenaires sociaux.

En matière de rémunération, la convention collective ou les accords en vigueur dans l'entreprise sont applicables aux titulaires d'un contrat emploi-formation. La rémunération est versée pendant toute la durée du contrat y compris pendant le temps de formation.

- *Les stages jeunes volontaires.*

Mis en place et rémunérés par le ministère de la jeunesse et des sports, ils proposent aux 18-25 ans un travail dans une association, une collectivité locale, ou une administration pour une durée maximum d'un an. La rémunération des stagiaires est assurée par l'Etat.

- *Les emplois d'initiative locale.*

Ces emplois proposent également aux jeunes de participer au projet d'une association ou d'une collectivité locale avec un objectif d'insertion à terme.

- *Les « stages-jeunes ».*

Les « stages-jeunes » de l'association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) et du fonds national de l'emploi (F.N.E.), et les « stages de mise à niveau » de l'agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) permettent également aux jeunes d'acquérir un complément de qualification.

c) *L'insertion sociale.*

L'objectif d'insertion sociale se réalise sous deux formes principales : les stages de formation alternée d'insertion sociale et les « travaux d'utilité collective ».

- *Les actions d'insertion sociale*, sont essentiellement destinées à des jeunes pour qui l'accès direct à une formation qualifiante s'avère impossible compte tenu des difficultés d'insertion qu'ils rencontrent. D'une durée de 5 à 10 mois maximum, elles

reposent sur une pédagogie individualisée de façon à favoriser, non seulement la remise à niveau et la préqualification, mais aussi une socialisation.

Les conditions de rémunération sont semblables à celles présentées pour les stages de qualification. La subvention forfaitaire de l'Etat à l'organisme pour la formation en entreprise est portée à 2.000 F par stagiaires.

- Créées par le décret du 26 octobre 1984, *les travaux d'utilité collective (T.U.C.)* s'adressent à des jeunes sans emploi de 16 à 21 ans (l'âge limite supérieur vient d'être porté à 25 ans) et permettent une insertion sociale, mais aussi l'accès à une expérience professionnelle et l'élaboration d'un projet pour le jeune. Réservée à des structures d'accueil publiques ou du secteur non lucratif, cette pratique professionnelle s'effectue à mi-temps (20 heures hebdomadaires) sur une période de trois mois à un an.

Le jeune a le statut de stagiaire de la formation professionnelle et reçoit une rémunération de l'Etat de 1.200 F par mois.

En 1985, le financement de la mesure devait être assuré par une partie de la provision de 1,4 milliard de francs ouverte au chapitre 44-77 de la loi de finances pour 1985 pour financer diverses actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle. Le ministre a fixé l'objectif de 300.000 T.U.C. à la fin de l'année 1985. Il a annoncé, en outre, que 120.000 travaux d'utilité collective seront mis à la disposition des jeunes de 18 à 25 ans tandis que 100.000 places ouvertes aux 16-21 ans en 1985 seront « consolidées » dans le cadre du budget 1986. Une dotation de 3,8 milliards de francs permettra d'atteindre ces deux objectifs.

Il ne faut pas oublier deux autres initiatives étatiques :

- *La création d'un fonds « initiatives jeunes ».*

Sa création, tout comme celle des T.U.C., a été annoncée lors du conseil des ministres du 26 septembre. Dans chaque département, un million de francs sera mis à la disposition des « jeunes qui ont des idées ». Les commissaires de la République seront chargés d'accorder des aides, notamment pour la création d'entreprises ou d'activités par les jeunes.

- *Le jumelage école-entreprise.*

Cette action qui relève de l'éducation nationale procède de la même volonté de favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail en assurant une liaison entre l'école et l'entreprise.

d) *Mesures d'accompagnement.*

Outre l'ensemble de ces actions, des mesures d'accompagnement ont été prises, visant à l'amélioration qualitative du dispositif : actions expérimentales, formation de formateurs et tuteurs et validation des acquis. Sur ce dernier point, l'effort a particulièrement porté sur le développement du système des unités capitalisables et la création de validations nouvelles intermédiaires, premier pas sur le chemin de la réussite, comme le certificat de formation générale (C.F.G.) délivré sous l'égide du ministère de l'Education nationale ou le certificat de capacité d'insertion professionnelle (C.C.I.P.) qui a été mis au point par l'A.F.P.A.

2° *Les programmes résultant d'accords paritaires.*

Le dispositif issu de l'ordonnance du 26 mars 1982, malgré son élargissement progressif, ne répondait pas au besoin de proposer aux jeunes, à la suite des stages de formation, une insertion professionnelle en entreprise comprenant une période de formation complémentaire, voire une qualification professionnelle pour ceux qui sortaient des stages d'insertion.

Plusieurs mesures ont été prises pour combler cette lacune : les nouvelles modalités de la formation en alternance et les entreprises intermédiaires.

a) *Les nouvelles formations alternées.*

Elles consistent à l'origine, en des dispositions contractuelles figurant dans l'accord paritaire du 26 octobre 1983 signées par les organisations syndicales d'employeurs et de salariés signataires des accords du 9 juillet 1970, à l'exception de la C.G.T. Celles-ci ont été reprises et complétées par la loi du 24 février 1984 et des textes d'application.

Sont créées trois formules nouvelles : le *stage d'initiation à la vie professionnelle* (S.I.V.P.), le *contrat de qualification*, et le *contrat d'adaptation à un emploi ou à un type d'emploi*.

L'article 30 de la loi de finances pour 1985 autorise, quant au financement de ces mesures, la « défiscalisation », c'est-à-dire la possibilité d'exonération totale ou partielle des versements obligatoires du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et du 0,2 % formation continue pour les employeurs qui effectuent des



dépenses pour des actions relevant des trois formules nouvelles. Cette exonération de montant variable selon le type d'action, est basée sur des taux forfaitaires : elle peut correspondre à des dépenses directes ou à un versement à un organisme de mutualisation géré paritairement et agréé par l'Etat.

Cette procédure de « défiscalisation » correspond au vœu des signataires de l'accord de 1983 : son montant total théorique est de 3 milliards de francs.

- Le *stage d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.)* est une formule intermédiaire entre le stage et le contrat de travail emploi-orientation auquel il substitue. Toutefois, par voie réglementaire, le S.I.V.P. a le caractère d'un stage en alternance, ce qui donne au jeune qui le suit le statut de stagiaire de la formation professionnelle. Le S.I.V.P. permet aux jeunes de 18 à 25 ans de découvrir la vie de l'entreprise et de développer leur aptitude au travail afin de les aider à choisir une orientation et construire un projet professionnel. Le stage dure au maximum trois mois et peut atteindre six mois s'il a lieu dans plusieurs entreprises ou établissements. Pour aider le jeune à construire son projet, il est prévu qu'il passe 25 heures par mois dans son organisme de suivi (A.N.P.E., missions locales, ...) où lui sont proposées des séances d'orientation collective et une aide personnalisée.

La rémunération des stagiaires est assurée par l'Etat et les entreprises, qui versent une indemnité mensuelle complémentaire, qui n'a pas valeur de salaire. Le tableau suivant résume les différentes situations possibles :

	16-18 ans	18-21 ans	21-25 ans
Etat .....	535 F/mois	1.185,30 F/mois	1.580,40 F/mois
Entreprise .....	17 % S.M.I.C./mois	27 % S.M.I.C./mois	27 % S.M.I.C./mois

Le jeune peut percevoir en outre une indemnité forfaitaire de l'Etat pour frais de transports de l'hébergement si l'organisme de suivi n'assure pas gratuitement cet hébergement.

L'Etat assure sa part de rémunération des stagiaires ainsi que le financement de l'organisme de suivi par voie de convention au taux moyen de 17,85 F par heure et par jeune auquel s'ajoute une somme forfaitaire de 600 F par jeune pour le suivi en entreprise, l'accueil et l'établissement du bilan.

L'employeur peut bénéficier de la « défiscalisation » du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et 0,2 % « formation continue » sur un taux forfaitaire de 375 F par mois et par stagiaire.

- Le *contrat de qualification* est un contrat de travail en alternance. Il permet aux jeunes de moins de 26 ans d'acquérir une qualification reconnue. Accueilli par l'entreprise dans le cadre d'un contrat à durée déterminée de six mois à deux ans, l'intéressé est en formation pendant au moins le quart de la durée du contrat. Il a le statut de salarié et sa rémunération varie selon l'âge et la période du contrat et reçoit une rémunération qui varie selon son âge et son ancienneté dans le contrat.

Age	16-18 ans	18-19 ans	19-25 ans
<i>Ancienneté dans le contrat</i>			
1 <sup>er</sup> semestre	17 % S.M.I.C.	27 % S.M.I.C.	60 % S.M.I.C.
2 <sup>e</sup> semestre	25 % S.M.I.C.	35 % S.M.I.C.	65 % S.M.I.C.
3 <sup>e</sup> semestre	35 % S.M.I.C.	45 % S.M.I.C.	70 % S.M.I.C.
4 <sup>e</sup> semestre	45 % S.M.I.C.	55 % S.M.I.C.	75 % S.M.I.C.

Quant au financement, si l'entreprise a versé tout ou partie du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage ou du 0,2 % « formation continue » dû au titre de 1985 à un des 187 organismes actuellement agréés par l'Etat au niveau national ou régional, celui-ci verse à l'employeur une somme de 25 F par heure de formation et par jeune accueilli. Compte tenu du fonctionnement mutualisé de ces organismes collecteurs, le montant des versements faits à l'entreprise peut être supérieur aux sommes versées. Le forfait est porté à 40 F pour les heures de formation dépassant le quart de la durée du contrat. Sur ces mêmes bases, l'entreprise peut aussi décompter ces sommes de ses versements au Trésor dans le cas où elle ne verse pas à un organisme agréé.

- Le *contrat d'adaptation* à un emploi ou à un type d'emploi vise à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes par un complément de formation par rapport à une qualification professionnelle existante. Le contrat peut être à durée déterminée ou indéterminée. La formation en alternance dure au moins 200 heures.

La rémunération du stagiaire s'établit comme suit :

	Contrat à durée déterminée	Contrat à durée indéterminée
Salaire pendant le temps de travail	80 % salaire minimum conventionnel de l'emploi	100 % salaire minimum conventionnel de l'emploi
Salaire pendant la formation	idem	80 %

b) *les entreprises intermédiaires.*

Ces entreprises fonctionnent dans le cadre normal du marché mais supportent un coût spécifique d'encadrement renforcé pour les jeunes qu'elles emploient. A ce titre, elles pourront bénéficier d'aides de l'Etat, l'objectif étant de leur permettre d'accueillir 10.000 jeunes en 1985.

3° *Les principaux résultats.*

S'agissant des actions de formation mises en place dans le cadre des *programmes d'Etat concernant les jeunes de 16 à 25 ans*, le nombre de places suivantes s'établit comme ci-dessous par catégorie de stages :

	Première campagne 1982-1983	Deuxième campagne 1983-1984	Troisième campagne 1984-1985
Orientation approfondie .....	16.400	6.500	4.600
Insertion .....	44.900	55.000	52.700
Qualification .....	30.800	40.000	34.600
Total 16-18 ans .....	92.100	102.000	91.900
Actions 18-21-25 ans .....	45.400	35.000	38.700

Le nombre de bénéficiaires de *contrat emploi-formation et emploi-adaptation* est de 73.640 en 1984/1985.

*Les travaux d'utilité collective (T.U.C.)* offrent au 30 juin 1985, 227.000 places. Le nombre de conventions signées avec des collectivités ou associations est de 55.000 et le nombre de jeunes effectivement rémunérés dépasse 160.000.

*Les actions organisées à l'initiative des partenaires sociaux* n'ont commencé à se développer qu'à partir du début de l'année 1985, après l'agrément par l'Etat d'organismes collecteurs du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et du 0,2 % formation continue défiscalisés par la loi de finances pour 1985 pour concourir au financement de ces mesures. Ceux-ci sont au 14 août 1985 au nombre de 187 (67 au niveau national et 120 au niveau régional).

Elles connaissent au troisième trimestre 1985 un développement significatif. Le nombre de contrats déposés auprès des D.D.T.E. s'élève en effet à :

	Au 30-6-85	Au 31-12-85	Au 31-8-85
Contrats de qualification .....	219	460	621
Contrats d'adaptation .....	2.825	4.269	5.558
Stages d'initiation à la vie professionnelle ..	12.183	19.552	24.781

### **C. - La formation professionnelle continue des adultes depuis 1981.**

Il convient d'étudier tout d'abord les principales orientations données à la formation professionnelle depuis 1981, ensuite l'évolution de l'A.F.P.A. et, enfin, la mise en œuvre de la décentralisation.

#### **1° Les principales orientations depuis 1981.**

Avant la loi du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue, plusieurs orientations avaient été déjà prises.

##### **a) L'avenant du 21 septembre 1982 à l'accord de 1970 sur la formation professionnelle.**

Signé par l'ensemble des partenaires sociaux, il a pour objet notamment de faciliter l'exercice du droit au congé individuel de formation qui bénéficiera désormais d'un financement spécifique assuré par 0,10 % de la masse salariale de la contribution des entreprises à la formation.

Ces sommes sont versées à des fonds d'assurance formation créés par conventions collectives ou à des organismes paritaires, et le nombre des bénéficiaires devait rapidement croître.

L'avenant du 22 septembre actualise en outre l'accord de 1970 sur la formation professionnelle en abaissant de 300 à 200 salariés le seuil de création de la commission associée à l'élaboration du plan de formation dont bénéficiaient environ deux millions de bénéficiaires en 1981.

Cet avenant constituait ainsi un acquis positif de la politique contractuelle dans le domaine de la formation professionnelle.

b) *Les mesures prises en faveur des chômeurs de longue durée.*

Un plan spécifique annoncé par le ministre délégué à l'emploi le 4 octobre 1982 visait soit à réinsérer dans la vie professionnelle les chômeurs de longue durée, soit à leur dispenser une formation adéquate. Le plan devait concerner environ 43.000 personnes. Ce plan était doté de moyens financiers importants (1.8 milliard de francs).

Il avait pour objet de maintenir le niveau de formation acquis ou de faciliter une reconversion si celle-ci s'imposait.

c) *Le blocage de la rémunération des stagiaires.*

Un nouveau mécanisme de rémunération est prévu par l'article 29 du projet de loi de finances pour 1984 : la détermination du montant de la rémunération des stagiaires, qu'ils soient salariés, demandeurs d'emploi ou non salariés, exclut désormais toute référence au S.M.I.C. et fixe ce montant par décret.

En outre, il est prévu que cette rémunération, calculée au moment de l'entrée en stage, sera bloquée en valeur absolue pendant toute la durée de celui-ci.

d) *La loi du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélative du code du travail.*

Outre ses dispositions relatives à la formation en alternance en direction des jeunes, la loi tend d'abord à ouvrir effectivement le congé individuel de formation à tous les salariés, notamment à ceux des petites entreprises :

- elle tend à élargir le pouvoir consultatif du comité d'entreprise sur la politique de formation dans l'entreprise et surtout l'obligation de négocier sur les objectifs et les moyens de la formation dans la branche professionnelle et, à défaut, dans l'entreprise ;

- elle organise une participation conjointe de l'Etat et des régions pour réaliser des objectifs de formation professionnelle d'intérêt commun avec des entreprises ou des branches ;

- enfin, elle tend à un assainissement et à un contrôle plus satisfaisant du marché de la formation.

La réflexion, menée avec les partenaires sociaux, a conduit l'Etat à signer un accord cadre avec le Comité paritaire du congé individuel de formation (CO.PA.C.I.F.) le 31 juillet 1985. Pour l'application de cet accord, le Gouvernement a décidé d'affecter, pour 1985, une somme de 80 millions de francs au titre de la participation de l'Etat à la prise en charge des stages demandés par les salariés des petites entreprises (ainsi que plus généralement des formations de plus d'un an, subordonnées à l'agrément de l'Etat).

Cette aide, qui concerne l'ensemble des organismes paritaires agréés, sera accordée en application des règles contenues dans l'accord cadre sus-mentionné.

Les modifications apportées par la loi, en ce qui concerne le contrôle des organismes de formation, portent principalement sur les obligations qui leur sont faites, en matière de déclaration d'existence, de bilans pédagogiques et financiers et de dépôts de prix.

En application de ces nouvelles dispositions législatives, un décret (n° 85-106 du 23 janvier 1985) et un arrêté (7 février 1985) ont été pris, qui précisent respectivement les conditions selon lesquelles les organismes de formation doivent satisfaire à leurs obligations, et sous quelle forme doit être effectué auprès des commissaires de la République de région le dépôt annuel de leurs tarifs pratiqués et des formes de validation des acquis des stagiaires.

Ces informations ainsi recueillies sont utilisées pour faire vivre le fichier des organismes de formation, véritable observatoire de l'offre de formation mis en œuvre par arrêté du 26 décembre 1983.

En 1984, 30 contrôles sur place ont été effectués par les services compétents, aboutissant à des redressements financiers notifiés d'un montant de 3,8 millions de francs.

## ***2° L'évolution de l'A.F.P.A.***

Une phrase pourrait résumer cette évolution : des résultats qui ne reflètent pas l'augmentation des crédits.

a) *Les crédits de fonctionnement* progressent régulièrement chaque année :

- 1982 : 1,9 milliard de francs ;

- 1983 : 2,3 milliards de francs ;

- 1984 : 2,5 milliards de francs ;
- 1985 : 2,6 milliards de francs ;
- 1986 : 2,7 milliards de francs.

b) *Le bilan des actions* n'est pas à la hauteur de la progression des crédits.

- ainsi, pour l'année 1983, la production en heures travaillées de l'A.F.P.A. a diminué de 4,5 % par rapport à 1982 en raison de la diminution de l'horaire de travail hebdomadaire (39 heures), d'une différence d'un jour ouvré par rapport à 1982, du départ en contrats de solidarité de nombreux enseignants ;

- pour l'année 1984, la hausse des heures travaillées a atteint 6,7 % ;

- pour 1985, l'augmentation sera légère : 2 à 3 %.

L'augmentation devrait se poursuivre en 1986, l'A.F.P.A. réalisant sans doute 27 millions d'heures de formation et formant 110.000 stagiaires.

#### c) *Le constat.*

Malgré la progression des autorisations de programme dont elle a bénéficié, les capacités d'accueil de l'A.F.P.A. sont restées limitées et se traduisent par des files d'attente de demandeurs d'une formation.

Comment admettre en effet que les effectifs des stagiaires en 1982 soient inférieurs à ceux de 1979, alors que l'A.F.P.A. a bénéficié de moyens considérablement renforcés qui ne se sont pas traduits par un développement de l'activité de cet organisme ?

Cette stagnation semble résulter des difficultés d'adaptation d'un organisme ancien qui a connu des heures de gloire, notamment aux époques de la reconstruction et de la croissance économique, mais qui se trouve atteint par une certaine sclérose.

#### d) *Le personnel de l'A.F.P.A.*

S'agissant des *personnels*, il convient de noter que les effectifs se partagent à peu près également entre les formateurs d'une part, les administratifs et les personnels de service d'autre part ; s'agit-il là d'une répartition satisfaisante ou témoigne-t-elle d'une bureaucratisation préjudiciable à l'efficacité de l'Agence ?

LA VENTILATION DES PERSONNELS DE L'A.F.P.A.

	Effectifs en place au 30 juin 1984	Effectifs en place au 30 juillet 1985
I - <i>Personnel administratif</i>	2.132	2.208
II - <i>Personnel technique</i>		
a) enseignants (1)	3.661	3.889
b) professeurs I.N.F.P.	201	267
c) psychologues	392	430
d) autres techniciens (2)	469	561
Total personnel technique	4.725	5.147
III - <i>Personnel de service</i>	2.159	2.143
Total administratif + technique + service	9.017	9.498

(1) Professeurs + moniteurs + aides moniteurs, travaillant dans les centres de F.P.A.

(2) Dont les adjoints techniques.

L'A.F.P.A. reste le premier outil de notre système de formation professionnelle; la modernisation de ses formations adaptées aux besoins de l'économie et dispensées par des formateurs, eux-mêmes convenablement formés, devrait lui permettre de jouer, dans le respect de ses traditions, le premier rôle dans l'effort public de formation en utilisant de façon optimale les crédits considérables mis à sa disposition.

\*  
\* \*

Avant de passer à la mise en œuvre de la décentralisation, nous dirons quelques mots de la régionalisation appliquée à l'A.F.P.A. qui se traduit sur deux plans distincts. D'abord celui de son organisation, avec la mise en place au début de 1983 de 22 agences régionales dont le rôle est de préparer les programmes annuels d'activités et d'équipements. C'est précisément dans le domaine des équipements qu'intervient la deuxième fonction régionale de l'A.F.P.A. : coordonner son développement et sa modernisation avec les orientations retenues par les autorités régionales. C'est dans cet esprit qu'est intervenue l'intégration du développement de l'A.F.P.A. dans les contrats de plan Etat-région. Ainsi environ 115 millions de francs seront investis chaque année pendant la durée du IX<sup>e</sup> plan dans des opérations d'équipement concertées avec les régions.



### 3° *Le bilan de la décentralisation.*

*La loi du 7 janvier 1983* relative à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat a organisé le transfert aux régions d'une compétence de droit commun en matière d'*apprentissage* et de *formation professionnelle continue*.

Ce transfert a été réalisé le *1<sup>er</sup> juin 1983*. Les régions ont donc une expérience de plus de 2 ans dans l'exercice de ces nouvelles compétences et elles témoignent dans ce domaine d'un très grand dynamisme.

#### a) *La mise en œuvre du transfert de compétence.*

La mise en œuvre de la réforme de 1983 s'est réalisée conformément au calendrier fixé de sorte que le transfert de compétence s'est opéré sans difficulté majeure. Ainsi les transferts de charges ont été accompagnés des transferts tant des moyens financiers que des moyens en personnel, ces derniers s'établissant à un niveau fort modeste.

S'agissant des moyens financiers, la dotation versée par l'Etat aux régions s'est élevée à :

- 1,606 milliard de francs en 1983 ;
- 1,764 milliard de francs en 1984 ;
- 1,874 milliard de francs en 1985.

Une dotation de 1,962 milliard de francs est prévue pour 1986, en progression, comme les recettes nettes de T.V.A., de + 4,68 % par rapport à 1985. La répartition de cette dotation entre les régions sera assurée, comme en 1985, sur la base des règles fixées par le décret du 7 janvier 1985.

Au-delà de ces sommes, les régions disposeront également du *produit de la carte grise* qui leur a été transféré par l'Etat et qui évolue désormais dans les conditions fixées librement par chaque conseil régional. Pour le dernier exercice connu, 1984 ce produit s'est élevé à *1,961 milliards de francs*.

Il faut ajouter qu'en 1986, un crédit supplémentaire de 120 millions de francs sera réparti entre les régions pour leur permettre de financer le surcoût des actions de rénovation et de renforcement de l'*apprentissage* décidées par l'Etat mais de compétence régionale quant à leur mise en œuvre.

b) *Utilisation de leurs crédits par les régions.*

En 1984, les régions, dans leur budget formation, ont consacré 70 % de leurs dépenses à la formation continue et plus de 25 % à l'apprentissage.

Cette première approche quantitative devrait, au cours des prochains mois, être complétée par une approche qualitative que deux éléments nouveaux devraient favoriser :

- d'une part la mise en place du *comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue* présidé par M. Soisson et dont les travaux devraient déboucher à terme sur une amélioration du dispositif décentralisé :

- d'autre part, l'élaboration d'un rapport au Premier ministre confié au ministre d'Etat chargé du plan et de l'aménagement du territoire sur le bilan de la décentralisation.

Le ministre a souligné, devant notre commission, la conscience très forte qu'ont les élus régionaux en la matière, ainsi que la compétence et le dévouement des services qui se sont constitués.

Il a indiqué également que vingt-huit contrats de plan entre l'Etat et les régions avaient été signés à ce jour au titre de la formation professionnelle, dix-huit, au titre du développement social des quartiers, sans compter ceux passés avec l'A.F.P.A. Enfin, il a estimé qu'après deux années d'application, la décentralisation de la formation professionnelle était « globalement » positive.

c) *Le transfert des personnels.*

Le transfert des personnels des délégations régionales à la formation professionnelle s'est opéré dans le cadre défini par l'article 9 de la loi du 7 janvier 1983 qui dispose que dans chaque région, la convention conclue entre le représentant de l'Etat et le président du conseil régional en application de l'article 73 de la loi du 2 mars 1982, est prorogée de droit, jusqu'au terme de la période de trois ans prévue à l'article 4 de la loi du 7 janvier 1983, les modifications de cette convention faisant l'objet d'un avenant approuvé par arrêté du ministre de l'intérieur, dans le délai de trois mois suivant la publication du décret fixant, pour chaque compétence, la date d'entrée en vigueur du transfert.

La difficulté d'opérer ainsi la partition de services aux effectifs peu nombreux a été cause que, dans de nombreux cas, le délai fixé n'a pu être respecté. A ce jour, la quasi-totalité des transferts de personnels a été opérée.

Le tableau ci-dessous indique, pour chaque délégation à la formation professionnelle, la date de signature de l'avenant en application de l'article 9 de la loi du 7 janvier 1983 et les effectifs transférés par niveau de responsabilités (exprimées en catégories de fonctionnaires, A, B ou C).

**DÉLÉGATIONS RÉGIONALES À LA FORMATION PROFESSIONNELLE  
PERSONNELS MIS À LA DISPOSITION DE LA RÉGION**

(Article 9 de la loi du 7 janvier 1983.)

Régions	Date de signature de l'avenant	Personnels mis à disposition		
		A	B	C
Aisace .....	21-12-83	2	1	1
Aquitaine .....	17-1-84	1	»	1
Auvergne .....	28-7-83	2	»	1
Bourgogne .....	Non signé	»	»	»
Bretagne .....	6-7-84	»	1	2
Centre .....	15-7-83	1	1	»
Champagne-Ardenne .....	16-1-85	1	1	»
Corse .....	30-7-85	1	1	»
Franche-Comté .....	12-7-83	»	2	»
Ile-de-France .....	20-4-84	3	2	3
Languedoc-Roussillon .....	1-3-84	2	»	1
Limousin .....	8-7-83	1	»	»
Lorraine .....	5-8-83	1	1	1
Midi-Pyrénées .....	26-10-84	1	»	»
Nord-Pas-de-Calais .....	27-12-84	1	»	»
Basse-Normandie .....	1-6-83	1	2	»
Haute-Normandie .....	1-6-83	1	1	»
Pays de la Loire .....	12-12-83	2	1	1
Picardie .....	7-1-85	1	»	2
Poitou-Charentes .....	3-10-83	»	2	»
Provence-Alpes-Côte-d'Azur .....	15-3-84	1	2	1
Rhône-Alpes .....	15-3-84	1	1	2
<i>DOM</i>				
Guadeloupe .....	7-8-85	1	»	»
Guyane .....	Non signé	»	»	»
Martinique .....	Non signé	»	»	»
Réunion .....	Non signé	»	»	»

Après la description des nombreuses mesures prises depuis 1981 dans le domaine de la formation professionnelle, vient le moment d'examiner les résultats de ces différentes actions.

## II. - LE BILAN DES ACTIONS DE FORMATION MENÉES DEPUIS 1981

Au terme de l'étude qui vient d'être menée, une évidence s'impose : beaucoup de moyens financiers et humains ont été mis en œuvre dans le domaine de la formation et, en particulier, de la formation des jeunes et il semble que les résultats obtenus n'aient pas été à la mesure de ces efforts. Il conviendra de définir les priorités de la formation professionnelle, d'indiquer ensuite les résultats obtenus pour mieux dégager enfin les solutions préconisées par votre commission.

### A. - Les priorités de la formation professionnelle.

Les actions prioritaires se portent principalement sur les jeunes et les demandeurs d'emploi.

#### 1° *La formation des jeunes.*

Prenant acte des insuffisances de la formation initiale dispensée par l'éducation nationale qui se traduisent par l'arrivée, au terme de la scolarité obligatoire, de centaines de milliers de jeunes sur le marché du travail dépourvus de toute qualification et formation, le Gouvernement a engagé depuis 1982 une série d'actions destinées à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Elles ont été amplement décrites précédemment.

Cette floraison de formules aussi nombreuses que variées dont certaines sont abandonnées à peine installées, crée un maquis inextricable dans lequel les intéressés s'enlisent parfois.

Plusieurs critiques ont été adressées à ces mesures :

a) *Leur coût élevé.*

Nous prendrons le budget de 1986 comme exemple.

En 1986, 6,6 milliards de francs seront consacrés à des actions destinées aux jeunes de 16 à 25 ans.

Les travaux d'utilité collective entrent pour près de 60 % dans ce total.

S'y ajoutent les stages d'initiation à la vie professionnelle qui devraient toucher 120.000 jeunes en 1986, pour un coût budgétaire de 880 millions de francs.

A la rentrée 1986, les stages d'insertion concerneront 30.000 jeunes de 16 à 18 ans et 35.000 jeunes de 18 à 35 ans pour un coût de 1 milliard 820 millions de francs.

En outre, 120 millions de francs seront répartis entre les régions pour leur permettre de financer les diverses mesures arrêtées par le Gouvernement pour le développement de l'apprentissage.

Enfin, 100 millions de francs permettront à l'Etat de financer 3.500 places dans des entreprises intermédiaires.

b) *Leur manque de stabilité due à leur trop grande diversité.*

Ces multiples possibilités de formation offertes aux jeunes se nuisent les unes aux autres car elles ne rencontrent pas toutes le même succès, elles sont plus ou moins connues, les crédits varient d'une année à l'autre.

L'exemple type en est le contrat emploi-formation dont le dispositif découle des décrets du 19 mai 1983 et dont la disparition est décidée en 1985.

Les crédits prévus au titre des contrats emploi-formation passent de 775 millions de francs en 1985 à 300 millions de francs en 1986 car le Gouvernement a décidé de supprimer pour 1986 les contrats concernant les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans.

Les nouvelles formations en alternance prendront leur place et le ministre a reconnu lui-même que le maintien conjoint de toutes ces formules « était une source de complication ».

La reconduction d'un crédit de 300 millions de francs permet donc :

- de financer le solde des contrats emploi-formation conclus au deuxième semestre 1985 ;

- de maintenir un contingent de 5.000 contrats destinés aux adultes dans les pôles de conversion.

Il est également prévu de diminuer le nombre des stages 16-18 ans au fur et à mesure que les jeunes de cet âge acquièrent une qualification grâce à une formation initiale conjuguée à l'apprentissage.

Ainsi le nombre et la diversité des formules proposées conduisent les nouvelles à concurrencer les anciennes. Les orientations nouvelles produisent un phénomène de « cannibalisation » sur les formules anciennes, bien une dérive des uns vers les autres conduisant à un gaspillage des moyens humains et financiers existants.

Plus de souplesse dans la mise en place des nouveaux dispositifs aurait sans doute été nécessaire.

Ainsi des systèmes éprouvés qui se traduisaient par des chances d'insertion professionnelle satisfaisantes pour les jeunes ont été abandonnés ou négligés au profit de mécanismes à l'efficacité plus ou moins incertaine.

Il en va ainsi pour l'apprentissage que nous étudierons plus loin.

Une autre priorité du Gouvernement concerne les demandeurs d'emploi.

## 2° *Les mesures en faveur des chômeurs.*

a) En ce qui concerne *les chômeurs de longue durée* tout d'abord, des mesures spécifiques ont été prises. Un programme de 100.000 stages a été lancé l'été 1985 en faveur des chômeurs de longue durée. 640 millions de francs leur seront consacrés en 1986. Sur ce montant, 330 millions de francs sont destinés aux jeunes de 18 à 25 ans, sous forme d'un contingent de 20.000 stages en adjonction au programme traditionnel.

b) sur les 8 milliards de francs destinés en 1986 à la *formation des adultes*, plus de la moitié sera consacrée à des actions mises en œuvre par l'A.F.P.A. au profit de *demandeurs d'emploi*.

Grâce à ces actions prioritaires, des résultats ont certainement été obtenus, dont il est malheureusement difficile d'apprécier l'ampleur.

## B. - Les résultats obtenus.

L'effet de ces mesures sur les statistiques de l'emploi est indéniable. L'évolution de la population active est là pour le prouver et le diagnostic de certains partenaires de la formation, telle une P.A.I.O., permet de douter de l'efficacité des formules mises en place.

### 1° *L'effet statistique de certaines mesures de formation.*

Diverses mesures n'insèrent pas les jeunes dans la vie professionnelle puisqu'elles ne leur procurent pas un contrat de travail. En revanche, elles ont pour effet de les soustraire des statistiques du chômage bien qu'elles retardent l'entrée dans la vie active de personnes qui sont potentiellement des demandeurs d'emploi.

Ainsi si l'on additionne les personnes qui devraient être concernées en 1986 par :

- les stages d'initiation à la vie professionnelle : 150.000 ;
- les travaux d'utilité collective : 200.000 ;
- les stages 16-18 ans avec alternance : 500.000 en 1985-1986 ;
- les stages 18-25 ans : 35.000,

nous arrivons à un total de 435.000 personnes, ce qui est loin d'être négligeable.

« L'effet T.U.C. » a d'ailleurs été partout dénoncé. Ainsi le nombre des chômeurs « placés » en stage au cours du mois de mars 1985 a été pratiquement multiplié par trois par rapport à mars 1984 sous l'influence des T.U.C. Le chômage des moins de 25 ans a diminué de 1,4 % en mars et de 1,6 % en février, c'est-à-dire trois fois plus vite que le chômage total. En revanche, le sous-emploi le moins sensible au « traitement social », celui des salariés de 25 à 49 ans a crû de 1 % durant ces deux mois.

Le risque serait que les administrations engagent des tucistes dont elles n'ont pas besoin. Ainsi après avoir chiffré ses besoins à 40 tucistes, le commissariat à l'énergie atomique est progressivement arrivé à 500 !

Le vrai risque est surtout, en matière de formation professionnelle, que ces diverses formules n'atteignent pas leur but qui est d'insérer les personnes concernées dans la vie active. Or, l'inflexion de la courbe de croissance de la population active promise, à partir de 1985, par les projections de l'I.N.S.E.E., ne semble pas s'améliorer.

## 2° L'évolution de la population active.

D'après les renseignements qui ont été données par le ministre à notre commission, trois secteurs de la population active sont en régression : ceux des salariés agricoles et des non-salariés et le secteur marchand non agricole.

Le tableau ci-dessous nous confirme ces tendances :

L'EMPLOI TOTAL DE 1969 A 1984  
Niveau de ses principales composantes.

(En milliers)

	31 décembre 1969	31 décembre 1975	31 décembre 1981	31 décembre 1982	31 décembre 1983	31 décembre 1984
- Salariés : .....	16.075,7	17.420,6	17.975,5	18.117,7	17.968,7	17.748,4
• Secteurs marchands non agricoles .....	12.512,1	13.610,5	13.914,8	13.954,0	13.746,3	13.498,4
• Agriculture .....	581,0	412,1	301,8	297,1	288,4	280,0
• Tertiaire non marchand .....	2.982,6	3.398,0	3.758,9	3.866,6	3.934,0	3.970,0
- Non salariés .....	4.458,9	3.763,0	3.532,8	3.464,9	3.398,4	3.334,0
- Emploi total .....	20.534,6	21.183,6	21.508,3	21.582,6	21.367,1	21.082,4

Source : I.N.S.E.E

L'évolution de la population active n'est donc guère influencée par les efforts financiers importants déployés en matière de formation professionnelle.



**3° Observation d'une P.A.I.O. sur le rôle du dispositif de formation dans l'insertion sociale et professionnelle.**

« Les formations mises en œuvre permettent très souvent aux jeunes de prendre un nouveau départ : reprise de confiance en soi, acquisition d'outils permettant une meilleure insertion.

Cependant, l'absence de validation par une formation qualifiante ou par l'emploi vient souvent freiner ou bloquer cette démarche.

En effet, il y a trop souvent une cassure entre stage d'insertion et stage de qualification. C'est très souvent au seuil du stage de qualification que la confrontation entre deux logiques apparaît le plus nettement : d'une part la logique d'insertion sociale et professionnelle tentant de prendre en compte la globalité des problèmes du jeune, et d'autre part, la logique des entreprises faite des impératifs du système productif.

Pour conclure, on ne peut que souligner que le cursus suivi par le jeune, ainsi que les acquis réalisés doivent être validés par l'emploi. Dans le cas contraire, on retrouve des jeunes qui perdent très souvent ces acquis. »

**C. - Les observations de la commission.**

1° Il semble tout d'abord à votre commission que les formules traditionnelles de formation, tel *l'apprentissage*, ont été injustement supplantées par les nouvelles.

L'apprentissage qui concerne actuellement près de 220.000 jeunes, est une des voies de formation technologique initiale en vue de l'obtention du certificat d'aptitude professionnelle (C.A.P.), diplôme que préparent, dans le cadre de la scolarité, les élèves de L.E.P. Cette formation est une formation alternée dispensée dans le cadre d'un contrat de travail de type particulier, le contrat d'apprentissage. L'apprenti n'est pas un élève mais un jeune travailleur en formation, qui suit les cours d'un centre de formation d'apprentis (C.F.A.).

Bien qu'inégalement développé sur l'ensemble du territoire, l'apprentissage représente une réalité fortement présente dans certaines régions et dans certains secteurs de l'activité économique

et a su démontrer son efficacité en permettant à de nombreux jeunes, qui ne trouvent pas actuellement leur place dans le système scolaire, d'acquérir une véritable qualification professionnelle offrant de réelles garanties d'embauche.

Le Gouvernement proclame aujourd'hui « son attachement à cette formule qui doit continuer à jouer un rôle important dans les secteurs d'activité où il correspond à une réalité sociale. Cependant les moyens financiers mis à la disposition de l'apprentissage ont été peu importants et ont pâti des multiples formules nouvelles mises en place.

Ainsi 2.500.000 F seulement sont affectés au développement de la formation des enseignants.

En fait, l'Etat s'est dégagé en partie de cette action en transférant ses responsabilités sur les régions.

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, a, en effet, transféré à la région une compétence très large dans la définition et la mise en œuvre de la politique de l'apprentissage notamment en ce qui concerne l'implantation et le fonctionnement de l'appareil de formation réservé aux apprentis.

L'Etat reste compétent pour définir le cadre législatif et réglementaire de la politique de l'apprentissage. Il lui appartient également d'effectuer les contrôles relatifs à l'utilisation de la taxe d'apprentissage, sous réserve des contrôles financiers exercés par les régions, sur les centres de formation d'apprentis qu'elles conventionnent. Il a, enfin, vocation à organiser et à financer des actions de portée générale intéressant l'apprentissage et relatives à des formations assurées sur plusieurs régions ou sans considération d'origine régionale.

Le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue a été mis en place et un dialogue s'est engagé entre l'Etat et les régions dans le cadre de ce comité.

Comme il a été précédemment indiqué, l'Etat contribuera en 1986 aux actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage mises en œuvre par les régions, pour un montant de 120 millions de francs.

2° Votre commission note également que le Gouvernement ne procède pas à des études suffisamment sérieuses des *résultats obtenus par les différents systèmes de formation.*

Ainsi, le ministre n'a pu donner à notre commission que des chiffres datant de mars 1979 en ce qui concerne les sorties de l'apprentissage. Aucune enquête n'a été effectuée depuis cette époque. En 1979, 21 % des jeunes étaient au chômage un an après leur sortie d'apprentissage. Ce chiffre était alors plus faible que

celui des élèves des L.E.P. (28 %). Mais ces chiffres ne sont plus d'actualité en 1985. Ils indiquent seulement que les résultats très satisfaisants de l'apprentissage auraient dû être développés.

En ce qui concerne *les stages d'insertion 16-18 ans*, mis en place en 1982, une seule enquête a été conduite sur les jeunes de la première campagne ce qui était à la fois prématuré et insuffisant pour en tirer des résultats concluants.

Aucune étude n'est engagée sur le devenir des *jeunes tucistes*. Personne ne sait ce qu'ils deviennent alors que des sommes fort importantes sont dégagées pour eux en 1986.

Sans continuer davantage une énumération fastidieuse, nous dirons que le souci d'une insertion professionnelle réelle paraît trop souvent absent de la conception même des formules de formation professionnelle.

Des formules médianes comme l'apprentissage sont délaissées au profit de formules trop ambitieuses quant au niveau de la formation ou, au contraire, trop peu formatrices comme les T.U.C. On semble perdre de vue que la formation doit préparer les personnes auxquelles elles s'adressent à trouver un emploi plutôt qu'à les occuper.

Votre commission estime que les moyens financiers importants consacrés à la formation devraient être concentrés sur quelques actions dont l'efficacité aurait été vérifiée.

Simplification et efficacité devraient être les maîtres-mots en ce domaine. Nous n'en sommes pas encore-là.

\*  
\* \*

Pour les motifs exposés dans son rapport, la commission a décidé de vous proposer en conséquence le rejet des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1986.