

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME VII

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Par MM. Louis SOUVET et Jean MADELAIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althapé, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Marc Boeuf, André Bohl, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Jean-Paul Delevoye, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. Jean Dumont, Léon Fatous, Jean Faure, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Philippe Marini, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Seillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexes n° 37 et 38) et 2946 (tomes XVI et XVII).
Sénat : 55 et 56 (annexe n° 35) (1992-1993).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
I - Audition du ministre	5
II - Examen de l'avis	10
AVANT-PROPOS	19
INTRODUCTION	21
CHAPITRE PREMIER : LA SITUATION DE L'EMPLOI	27
A. LES CAUSES DE LA DEGRADATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI	28
B. LES CONSEQUENCES DE LA DEGRADATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI SUR L'ASSURANCE CHOMAGE	30
CHAPITRE II - LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	33
A. LES MESURES EN FAVEUR DES CREATIONS D'EMPLOIS ..	36
1. Les exonérations de charges sociales patronales	36
2. Les mesures en faveur de la création et du développement des entreprises	38
3. La recherche de nouveaux emplois : les emplois familiaux ...	39
B. L'INSERTION DES CATEGORIES DE DEMANDEURS D'EMPLOI LES PLUS EN DIFFICULTE	40
1. L'insertion par l'économique	40
2. Les contrats locaux d'orientation et les contrats emploi-solidarité	41
3. Le contrat d'orientation	42
4. L'Agence nationale pour l'emploi	42
C. LES AIDES AUX RESTRUCTURATIONS ET A LA PREVENTION DES LICENCIEMENTS	43
1. Les conventions d'allocations spéciales du fonds national de l'emploi	43
2. Les contrats de solidarité de pré-retraite progressive	44
3. Les conventions d'allocation temporaire dégressive et d'aide à la mobilité géographique	45
4. Le chômage partiel	45
5. Les mesures d'accompagnement des restructurations	46

	Pages
	-
CHAPITRE III - LA FORMATION PROFESSIONNELLE	48
I. L'évolution du système de formation professionnelle depuis 1988 .	52
II. Le bilan de 1991 et les perspectives pour 1993	54
A. LES ACTIONS D'ORIENTATION, D'INSERTION ET DE FORMATION DESTINEES AUX JEUNES	54
1. Les actions à dominante d'insertion	54
2. Les actions d'adaptation à l'emploi	56
B. LA FORMATION ET LA REINSERTION DES ADULTES	57
CHAPITRE IV - LES RELATIONS DU TRAVAIL	64
. L'amélioration des conditions de travail	65
. La négociation collective	65
. L'intéressement et la participation des salariés	66
. Hygiène et sécurité du travail	66
. Les juridictions du travail	68
. Les conflits du travail	69
. Les engagements internationaux de la France et l'Europe sociale .	69

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I - AUDITION DU MINISTRE

La commission des Affaires sociales s'est réunie le jeudi 12 novembre 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, puis de M. Jacques Bimbenet, vice-président, pour procéder à l'audition de Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur les crédits de son département ministériel pour 1993 dont M. Louis Souvet est rapporteur pour avis.

En introduction de son propos, Mme Martine Aubry, a rappelé les objectifs de l'action qu'elle a menée au cours de l'année 1992 et qu'elle entend poursuivre et consolider en 1993 : le développement des créations d'emplois et la prévention des licenciements, l'adaptation de la formation professionnelle aux besoins des entreprises et l'amélioration des interventions des services de l'emploi. Soulignant que ses crédits augmentent de 5,2 % en loi de finances initiale, passant de 69,2 milliards de francs en 1992 à 72,7 milliards en 1993, et de 9,1 % en y incluant les reports ainsi que les crédits en provenance des charges communes et du compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation (au total 84,4 milliards contre 77,3 milliards en 1992), le ministre a considéré qu'il s'agissait d'un bon budget.

Abordant son action en matière de lutte contre l'exclusion, Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a indiqué qu'elle entendait que soit apportée une réponse individuelle aux situations des jeunes sans qualification et des chômeurs de longue durée. Les moyens de l'agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) ont été renforcés, avec 695 emplois supplémentaires, afin de réaliser les objectifs du contrat de progrès et du programme "900.000 chômeurs de longue durée (C.L.D.)."

Pour répondre aux besoins du programme 900.000 C.L.D., le nombre de places en formation ou en contrats aidés passera de 365.000 en 1992 à 417.000 en 1993, auxquels s'ajouteront 200.000 contrats emploi-solidarité (C.E.S.) et 30.000 contrats locaux d'orientation (C.L.O.). Le ministre a souligné que les C.E.S., malgré certaines dérives, constituent l'un des seuls moyens efficaces de réinsertion et qu'ils répondent à des besoins non satisfaits de la société, ce qui justifie, dans certains cas, leur pérennisation. Les moyens des

mécanismes d'insertion par l'économie progressent de 154 millions à 277 millions.

Souhaitant que les C.E.S. soient plutôt réservés aux chômeurs de longue durée, et que les jeunes soient orientés vers une formation, le ministre a rappelé le rôle des 385 carrefours jeunes, des missions locales, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation et de l'A.N.P.E. en ce domaine. Pour répondre aux besoins des jeunes les plus en difficulté, le programme de préparation active à la qualification et à l'emploi (P.A.Q.U.E.), mis en place en mai 1992 à titre expérimental, sera pérennisé à hauteur de 30.000 places annuelles.

La deuxième orientation du ministère réside dans la recherche de réponses aux tensions structurelles et conjoncturelles observées sur le marché du travail. Le ministre a dressé un bilan positif des mesures existantes, justifiant ainsi la reconduction des exonérations d'impôt en faveur des emplois familiaux (130.000 déclarations) et des allègements de charges sociales pour l'emploi de jeunes sans qualification (Exo-jeunes, 120.000 bénéficiaires). Comme autres mesures susceptibles de susciter des créations d'emploi, le ministre a cité le temps partiel, qui fait l'objet d'un projet de loi récemment examiné par le Sénat, et les collaborations administration-entreprises pour identifier les pénuries de main d'oeuvre qualifiée dans les bassins d'emplois : près de 100.000 emplois ont ainsi pu être pourvus, tandis que treize professions ont passé des accords avec l'administration pour former elles-mêmes des demandeurs d'emploi. Enfin, pour prévenir des licenciements, les crédits consacrés au chômage partiel, aux conventions de conversion et aux aides aux restructurations augmentent, respectivement de 40 %, 30 % et 11 %. En outre, la qualité des plans sociaux a été recherchée.

La troisième orientation du ministère concerne le développement de la formation professionnelle. Les objectifs du budget pour 1992 sont confirmés : diversification du crédit formation individualisé (C.F.I.), adaptation du coût horaire de formation à la technicité des formations, et généralisation des bilans de compétence. Le ministre a souligné que les engagements du Gouvernement du 26 février 1992 en matière d'apprentissage et de formation en alternance avaient été tenus : les contrats d'objectifs avec les branches professionnelles et les régions sont en cours de négociation ; l'alternance sous statut scolaire entre progressivement en application ; la loi du 17 juillet 1992 a apporté un renouveau certain à l'apprentissage ; enfin la loi de finances pour 1993 va mettre en place un crédit d'impôt destiné à encourager le recrutement d'apprentis par les entreprises. Mme Martine Aubry, a cependant reconnu qu'en 1992 le nombre des contrats d'apprentissage comme celui des contrats de qualification avait accusé une certaine baisse. 6,1 milliards sont

cependant consacrés aux formations en alternance dans le projet de budget pour 1993.

Enfin, le ministre a évoqué les efforts budgétaires consentis en faveur des formations de cadres demandeurs d'emploi et d'ingénieurs, de l'allocation de formation reclassement et de la garantie de ressources destinée aux personnes handicapées travaillant en milieu ordinaire.

Pour conclure son propos, Mme Martine Aubry, a indiqué que son ministère, pour la première fois depuis cinq ans, verrait ses effectifs croître (61 postes), essentiellement dans les services de contrôle.

En réponse aux questions de M. Louis Souvet, rapporteur pour avis (travail et emploi), qui s'était en outre interrogé sur le rôle curatif grandissant du ministère du travail alors qu'une action préventive du Gouvernement lui paraissait tout aussi nécessaire, Mme Martine Aubry, a apporté les précisions suivantes :

. la politique de l'emploi n'a pas pour seule justification la nécessité de pallier le manque de créations d'emploi : elle vise aussi à réinsérer et former, y compris par un traitement social du chômage, des personnes qui, même dans une situation plus propice à l'emploi, n'auraient pu reprendre un travail ;

. ni le traitement social du chômage, ni le contrôle des demandeurs ne peuvent être considérés comme un traitement statistique du chômage ; les radiations ne sont que la contrepartie de l'effort des salariés et des entreprises pour aider ceux qui en ont réellement besoin ; en outre elles sont entourées de toutes les garanties nécessaires ;

. les difficultés de l'emploi proviennent, pour partie, de la croissance de la population active plus importante en France, notamment en 1991 (près de 200.000 personnes contre 120.000 les années précédentes), que dans les pays économiquement comparables. Pourtant le chômage a moins augmenté en France que dans la plupart de ces pays. A la demande de M. Jean-Pierre Fourcade, président, le ministre s'est engagé à fournir un tableau retraçant depuis plusieurs années l'évolution comparative des populations actives occupées et inoccupées. Quant à l'évolution du chômage dans les mois à venir, elle sera de même nature qu'actuellement. Toutefois le ministre a noté un changement de pratique dans certains secteurs qui, comme le bâtiment, forment, avec l'aide de l'Etat, leur personnel pendant les périodes d'inactivité, plutôt que de le licencier ;

. une réflexion devra être menée pour rechercher de nouveaux secteurs d'activité susceptibles de créer des emplois et pour modifier l'assiette des cotisations sociales sur les bas salaires ;

. l'activité de l'A.N.P.E. s'est considérablement développée avec le contrôle des demandeurs d'emploi, la prospection des emplois auprès des entreprises, la recherche de solutions individualisées pour les chômeurs de longue durée, tâches qui se sont ajoutées aux tâches traditionnelles ;

. la loi du 31 décembre 1992 relative à la prévention des risques professionnels, dont les derniers décrets d'application devraient bientôt paraître, a déjà permis un renforcement de la lutte contre les situations dangereuses génératrices d'accidents, notamment dans le secteur du bâtiment ;

. l'activité de l'inspection du travail a porté en 1991 pour 41 % des interventions sur l'hygiène et la sécurité, 6 % sur la durée du travail, 5 % sur les salaires et 4 % sur la représentation du personnel. Le nombre total des interventions a été de 520.000 (+ 5 %) pour 1 million d'infractions constatées et 34.000 procès-verbaux.

En réponse aux questions de M. Jean Madelain, rapporteur pour avis (formation professionnelle), Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a apporté les précisions suivantes :

- les décrets relatifs à la formation des membres des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail paraîtront avant la fin de l'année ;

- l'effectif des personnels d'exécution des services de l'inspection du travail sera maintenu malgré les promotions internes ; par ailleurs, une réflexion est en cours sur l'organisation des relations avec le public ;

- le décret concernant les contrats d'objectifs fait l'objet actuellement de consultations et devrait être publié très rapidement, comme le seront les autres décrets relatifs à l'apprentissage ; en ce qui concerne la régionalisation d'une partie de la taxe d'apprentissage, une modification législative pourrait être envisagée afin de prendre en compte les modalités spécifiques de financement des centres de formation d'apprentis nationaux ; le crédit d'impôt en faveur du développement de l'apprentissage devrait être complété, pour les entreprises de moins de dix salariés, par une augmentation de l'aide du fonds national interconsulaire de compensation, afin de compenser l'augmentation des salaires des apprentis ; par ailleurs, le crédit d'impôt sera étendu aux formations en alternance sous statut scolaire ;

- le décret organisant le financement de la formation professionnelle pour les entreprises de moins de dix salariés est en cours d'examen par le Conseil d'Etat. Le retard est dû au souci du Gouvernement d'éviter une multiplication des organismes collecteurs dont les frais de gestion réduiraient d'autant les sommes disponibles (environ 370 millions de francs) :

- les contrôles en matière de formation ont concerné 1.633 organismes de formation, 119 organismes collecteurs et 4.860 entreprises. Une attention particulière a été portée aux organismes intervenant dans le C.F.I., ainsi qu'aux missions locales et aux organismes de bilan de compétences ;

- 72.000 jeunes ont été concernés par le C.F.I. et 70.000 par le programme P.A.Q.U.E.

Puis Mme Martine Aubry, a répondu aux questions des commissaires.

A Mme Michelle Demessine, elle a précisé les garanties de procédure entourant les radiations des listes de demandeurs d'emploi, ainsi que les conditions d'emploi et de sortie des C.E.S. ; elle a également indiqué que les contrats aidés multipliaient dans de fortes proportions les chances d'insertion dans un contrat durable : 25 fois pour un contrat de retour à l'emploi (C.R.E.) et 14 fois pour un C.E.S.

A M. Jean Chérioux, elle a précisé qu'un bilan précis du programme 900.000 C.L.D. serait adressé au Parlement fin novembre, faisant ressortir les aptitudes à l'emploi par région, âge, sexe et nationalité.

A Mme Hélène Missoffe, elle a précisé qu'une étude devrait être conduite, pour déterminer les raisons qui poussent les entreprises et les branches à recruter de la main d'oeuvre étrangère ; à propos d'une révision de l'assiette des cotisations sociales, elle a souligné la difficulté de trouver les financements nécessaires à la compensation des allègements.

A M. Louis Boyer, elle a précisé que les C.E.S. pouvaient être renouvelés, mais que leur éventuelle pérennisation ne concernait qu'une partie d'entre eux, car se poserait alors le problème du financement de ces emplois, sauf à créer de nouvelles taxes. Enfin, le ministre est revenu sur le rôle des inspecteurs du travail, notamment dans le secteur du bâtiment.

A M. Louis Louvot, Mme Martine Aubry, ministre, a confirmé que les C.E.S. correspondaient parfois à des emplois peut être trop hâtivement supprimés il y a quelques années, par exemple dans les transports publics ; mais elle a rappelé qu'un bénéficiaire sur deux

n'était pas en mesure de suivre une formation ou de prendre un emploi, ce qui montrait l'intérêt de ce type de contrat.

En réponse à M. Roger Lise, et à M. Jean-Pierre Fourcade, président, le ministre a admis la spécificité des problèmes d'emploi dans les départements d'outre-mer qui nécessiterait que soient trouvées des solutions alternatives aux C.E.S., afin que la réinsertion se fasse en concours avec les entreprises au lieu de l'être à titre principal dans le cadre des collectivités territoriales.

A M. Franck Sérusclat, elle a indiqué sa préférence pour un partage du travail organisé au niveau local, en fonction des gains de productivité de l'entreprise, considérant que des mesures générales supposeraient une baisse des rémunérations, sans doute mal acceptée par les salariés. Elle a, également, précisé les tâches susceptibles d'être confiées aux cadres demandeurs d'emploi.

Avec M. Guy Robert, elle a considéré que la surqualification des personnes embauchées avait de nombreux effets pervers, notamment en marginalisant davantage encore les demandeurs d'emploi sans qualification reconnue.

Enfin, le ministre s'est engagé, à la demande de M. Bernard Seillier, à communiquer à la commission les évolutions comparatives du chômage dans le secteur agricole et dans les zones rurales.

II - EXAMEN DE L'AVIS

La commission de Affaires sociales s'est réunie le mercredi 18 novembre 1992, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour procéder à l'examen des rapports pour avis de M. Louis Souvet sur le budget du travail et de l'emploi pour 1993 et de M. Jean Madelain sur le budget de la formation professionnelle.

Après avoir constaté que malgré les importants moyens budgétaires affectés aux politiques de l'emploi, le chômage continuait à augmenter et que cette situation risquait de se prolonger, le rapporteur pour avis a rappelé les derniers chiffres du chômage : 2.910.000 demandeurs d'emplois en septembre 1992 (10,3 % de la population active), soit 5 % de plus en un an. Il a fait observer que la population active avait cru de 0,9 % en un an pour atteindre 25.550.000 personnes, tandis que, parallèlement le rythme de croissance de l'emploi ne cessait de se ralentir, jusqu'à devenir négatif en 1992 pour

le seul emploi salarié. Le rapporteur pour avis a ensuite rappelé les conséquences de cette situation sur les comptes de l'union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (U.N.E.D.I.C.), dont le déficit sera limité à 17 milliards au lieu de 23 milliards grâce à la mise en oeuvre du protocole d'accord signé par les partenaires sociaux le 18 juillet 1992.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a présenté les quelques innovations d'un budget qui se présente surtout comme un budget de consolidation et de continuité : simplification de la taxe sur les salaires, majoration du crédit d'impôt formation pour l'emploi d'apprentis et déplaçonnement du versement transport, point sur lequel il a émis les plus extrêmes réserves en raison de son incidence négative sur l'emploi. Au titre de la continuité, il a cité l'augmentation du nombre de contrats aidés tels que les contrats de retour à l'emploi (C.R.E.) ou les contrats d'emploi-solidarité (C.E.S), l'incitation à la transformation de certains C.E.S. en contrats à durée indéterminée, l'augmentation des postes en entreprises d'insertion, la reconduite des mesures d'incitation à la création d'emplois familiaux, l'augmentation des aides à la prévention des licenciements (chômage partiel, conventions de conversion, préretraites progressives...), la prorogation de l'"exo-jeunes", exonération dégressive de charges sociales pour l'embauche d'un jeune sans qualification, enfin le renforcement des moyens de l'agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) afin de lui permettre d'accomplir ses missions de prospection et de traitement du chômage de longue durée. Il a, à ce propos, fait part du malaise ressenti par le personnel, qu'il a expliqué par la nécessaire réorganisation des tâches.

Puis M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a retracé les évolutions de la politique de l'emploi au cours des cinq dernières années. Cette politique repose sur trois types d'actions : la recherche d'une croissance riche en emplois et l'accompagnement des mesures de restructuration, l'intensification de la lutte contre le chômage et l'exclusion, enfin l'élargissement des missions du service public de l'emploi. Le rapporteur a cité les principales mesures figurant dans trois "plans emplois" et dans divers projets de loi plus récents. Il a ainsi mis en évidence le recours grandissant aux exonérations de charges sociales et le recentrage progressif des dispositifs sur les publics les plus en difficulté, non sans souligner le risque de voir négligées les personnes plus facilement réinsérables.

M. Louis Souvet a présenté le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Après avoir cité le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale (72,8 milliards, soit + 5,3 % par rapport à 1992) il a montré que le chiffre final (84,4 milliards), après affectation de reports et ajouts des crédits en provenance du compte d'affectation spéciale des produits de

cession de titres du secteur public, n'augmentait que de 2,54 % par rapport aux crédits de 1992 tels qu'ils ont été exécutés. Trouvant contestable l'utilisation des produits des privatisations, il a conclu sa présentation chiffrée en observant que les crédits étaient proportionnels à l'échec des politiques de l'emploi.

Le rapporteur pour avis a donné une évaluation du coût des politiques de l'emploi : en 1991, 1,654 million de personnes ont été concernées par une mesure emploi, pour un coût de 237 milliards, répartis entre l'Etat (37 %), les collectivités territoriales (2 %) et les entreprises (61 %).

En ce qui concerne les relations du travail, le rapporteur pour avis a souligné le renforcement des moyens de l'inspection du travail et a rappelé le renforcement des politiques de lutte contre les accidents du travail (toujours en augmentation) et le travail clandestin.

En conclusion, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a insisté sur le coût des politiques de l'emploi et sur les inégalités créées par le chômage au sein de la société. Il a relevé les insuffisances tant de cette politique qu'il a jugé trop curative alors qu'elle aurait dû être préventive, que de la politique économique générale : dérive vers le "traitement statistique" du chômage avec la multiplication des C.E.S. et les radiations abusives des listes de demandeurs d'emploi, refus d'une réflexion de fond sur les questions du coût du travail et de la structure des prélèvements sociaux, absence de véritable débat sur le partage du travail.

En conséquence, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a proposé d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits du travail et de l'emploi.

Au cours de la discussion qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Jean Chérioux a approuvé la démarche consistant à ne pas juger une politique sur l'augmentation des crédits mais sur les actions mises en oeuvre et les résultats obtenus.

M. André Jourdain, citant l'exemple de la lunetterie jurassienne, a insisté sur le poids des charges sociales, qui pousse les entreprises à "délocaliser" certaines de leurs activités à l'étranger.

M. Jean Madelain, rappelant les sollicitations abusives du Gouvernement pour que les collectivités territoriales engagent toujours davantage de C.E.S., s'est interrogé sur ce qui pourra se passer quand tous ces contrats arriveront à leur terme.

M. André Bohl s'est inquiété de la concurrence créée par les associations engageant des C.E.S. ainsi que sur les conséquences

des différences de réglementation dans les pays européens qui incitent les entreprises à se "délocaliser" activité par activité au mieux de leurs intérêts. Pour lui le traitement de l'emploi ne peut être qu'économique.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard s'est inquiétée des risques de nouvelles dégradations de l'emploi en 1993, soulignant cependant que les causes n'en étaient pas purement nationales, mais mondiales. Elle s'est en outre félicitée de l'accentuation du recours aux dépenses actives, notamment en faveur de l'insertion par l'économie et a souligné le rôle des collectivités pour maintenir la qualité des C.E.S. Elle a enfin interrogé le rapporteur pour avis sur les raisons des reports budgétaires et sur le rôle des comités de bassin.

M. Marc Boeuf, après avoir souligné les efforts du Gouvernement pour lutter contre le chômage, s'est interrogé sur l'opportunité de développer les exonérations de charges alors même que la France n'est pas en mauvaise position en ce qui concerne le poids des prélèvements sociaux. Il a également fait observer que les innovations technologiques conduisaient de plus en plus les entreprises à réduire leur main d'oeuvre, ce qui n'irait pas sans poser de graves problèmes d'emploi à l'avenir.

M. Franck Sérusclat a relevé qu'au dire même du rapporteur pour avis ce budget comportait de nombreux éléments positifs. Il s'est interrogé sur le "comportement de fuite" des entreprises jugées responsables des disparitions d'emplois en France au profit des pays étrangers où les charges sociales sont moins élevées. Pour lui, l'avenir ne peut être l'alignement sur le système de protection sociale de ces pays.

M. Paul Blanc a souligné l'intérêt de rééquilibrer le coût du travail en augmentant le salaire versé et en diminuant les charges, sur le modèle allemand.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a observé que les prélèvements sociaux sur les salaires handicapaient la France dans la compétition internationale. Selon lui, la création de la contribution sociale généralisée (C.S.G.) aurait dû être l'occasion de modifier l'assiette des prélèvements, ce qui n'a malheureusement pas été fait ; cela explique les destructions et les délocalisations d'emplois.

En réponse aux différents intervenants, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a rappelé que d'autres pays, dont le développement économique était comparable au nôtre, ne connaissaient pas les mêmes problèmes d'emploi. Il a déclaré partager les remarques sur les recours abusifs aux C.E.S. A Mme Marie-Madeleine Dieulangard, il a fait part de son expérience négative concernant les comités de bassin, structure qu'il juge lourde et inefficace, et a expliqué les reports de crédits par le sous-emploi des mesures prévues. Enfin, en

réponse à M. Marc Boeuf, il a considéré que les exonérations de charges n'entraient actuellement que pour peu de chose dans le choix des employeurs d'embaucher ou de ne pas embaucher, seules comptant la qualification des personnes et la charge de travail de l'entreprise.

La commission a suivi les conclusions de son rapporteur pour avis et a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés au travail et à l'emploi.

Puis, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Jean Madelain sur le budget de la formation professionnelle.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a rappelé les innovations conventionnelles et législatives des années 1991 et 1992 : quatre accords collectifs et deux lois ont en effet réformé le système de formation professionnelle.

Le rapporteur pour avis a retracé les grandes évolutions de la politique de formation professionnelle depuis 1988. Après une période de "moralisation" des recours aux stages, un effort de rationalisation a été fait, suivi par la définition de nouvelles priorités : recherche d'une meilleure insertion avec les C.E.S. et d'une individualisation des formations avec la création du crédit formation individualisé (C.F.I.). A partir de 1990, la politique de formation a visé à adapter davantage les qualifications aux besoins de recrutement des entreprises. Puis l'évolution s'est faite en faveur d'un recentrage des formations sur les catégories les plus en difficulté, et d'un renforcement du lien emploi-formation. Pour cela les services de l'emploi ont été appelés à collaborer avec les entreprises, afin de mieux cerner les besoins. Les entreprises ont également été très sollicitées pour participer aux formations en alternance, tandis que l'apprentissage a été relancé. L'orientation des jeunes a été améliorée grâce à la création des "carrefours jeunes" et de nouveaux contrats d'orientation ont été institués à cet effet. En 1992, a été créé le programme de préparation active aux qualifications et à l'emploi (PAQUE), destiné à donner aux jeunes les plus en difficulté les bases préalables à toute qualification .

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a rappelé que 1.504.700 personnes avaient suivi des actions de formation financées par l'Etat en 1991, mais que l'on constatait un sous-emploi des mesures par rapport aux prévisions. Il a conclu ce bref historique en soulignant que les résultats de cette politique restaient relativement modestes au regard des efforts consentis.

Abordant le budget 1993, il a énuméré les moyens consacrés aux actions d'orientation, d'insertion et de formation destinées aux jeunes en insistant plus particulièrement sur le bilan du C.F.I. qui n'ouvre un accès direct à un contrat de droit commun que pour un jeune sur quatre. Les moyens du C.F.I. (100.000 places) seront

réduits à proportion de la mise en oeuvre du programme PAQUE, ouvert à 30.000 jeunes et qui bénéficiera de 4,5 milliards de francs.

Afin de mieux adapter les qualifications à l'emploi, les formations en alternance sont développées : 230.000 places pour les contrats d'adaptation, de qualification et d'orientation tandis que l'apprentissage bénéficiera de 140.000 places pour un coût de 3,14 milliards, somme à laquelle il faut ajouter les crédits consacrés aux formations en alternance par les régions. M. Jean Madelain a fait observer que les contrats d'insertion dans le secteur marchand présentaient les meilleurs taux de réussite en matière d'emploi. Il s'est cependant interrogé sur l'intérêt réel de l'extension du crédit d'impôt formation à l'apprentissage puisque le secteur artisanal, principal employeur, ne pourra augmenter régulièrement les effectifs formés. Il a également souligné qu'on ne savait pas quelles seraient les modalités d'intervention du fonds national interconsulaire de compensation (F.N.I.C.) pour compenser l'alignement du salaire des contrats d'apprentissage sur celui des contrats de qualification. Ces incertitudes n'encourageront pas les artisans à engager de nouveaux apprentis.

En ce qui concerne la formation des adultes, le rapporteur a rappelé que l'Etat y avait consacré en 1991 19,7 milliards, les entreprises 41,2 milliards et les régions 5,96 milliards. La part la plus importante, pour l'Etat, concerne le chômage de longue durée (4,02 milliards). Les contrats de retour à l'emploi bénéficieront de 3,04 milliards et l'A.F.P.A. verra ses crédits augmenter de 3,75 %, ce qui portera les subventions à 4,18 milliards.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a reconnu que les dispositifs de formation professionnelle, qu'ils relèvent de l'Etat, des régions ou des entreprises, tendaient à mettre en oeuvre avec une certaine cohérence la politique définie par l'Etat et les partenaires sociaux. Mais il a tempéré ce constat sur de nombreux points. Il a d'abord fait observer que les actions du ministère ne faisaient que pallier les insuffisances du système éducatif. Il a également montré que les structures d'orientation et les contrats aidés, souvent réformés, ne faisaient que reprendre des dispositifs anciens sous un autre nom, ce qui entraîne une certaine confusion. Il s'est aussi inquiété de la possibilité pour les entreprises de répondre à la demande de formation en alternance dans la mesure où la formation n'est pas leur premier rôle. Il a également évoqué la question de l'image des métiers dans l'opinion publique, qui peut constituer un frein à certaines orientations, ainsi que le nécessaire renforcement du contrôle des organismes de formation professionnelle et des organismes collecteurs.

Enfin, le rapporteur pour avis a conclu son propos en rappelant, qu'en terme de bilan, le système de formation professionnelle mis en place par l'Etat ne parvenait à insérer dans des

contrats de droit commun qu'un faible nombre de personnes et que pour une bonne part son rôle consistait à éviter que ces personnes ne figurent dans les statistiques du chômage. Pour ces différentes raisons, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a proposé d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à la formation professionnelle.

Une discussion s'est ensuite engagée.

Pour M. Jean Chérioux, la formation professionnelle se heurte à deux problèmes majeurs : la réinsertion des personnes en difficulté et le manque de liaison entre le système de formation et les entreprises. Il s'est alors interrogé sur d'éventuelles réticences de la part de ces dernières.

M. Marc Boeuf a rappelé que si l'enseignement professionnel était parfois considéré comme une filière de relégation par l'éducation nationale, les réticences des parents y contribuaient aussi.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard s'est interrogée sur le sort des centres interprofessionnels d'évaluation des connaissances.

M. André Jourdain a considéré qu'il était nécessaire de modifier l'image de l'apprentissage. Il s'est en outre déclaré favorable aux comités de bassin, susceptibles de permettre une meilleure adéquation des formations aux emplois. Le succès de cette structure dépend sans doute de sa taille.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a fait part de l'expérience menée en Ile-de-France pour revaloriser l'apprentissage, consistant à prolonger cette filière jusqu'aux diplômes d'ingénieurs. Cette perspective de débouchés a eu un effet d'appel vers l'apprentissage. Par ailleurs, l'Ile-de-France a implanté des centres de formation d'apprentis dans les lycées, afin de mieux rentabiliser les investissements.

M. Jean Chérioux, citant l'exemple des professions du bâtiment, a souligné l'intérêt d'associer les branches professionnelles à la formation.

M. Louis Althapé a mis en évidence, pour revaloriser l'image des métiers, la nécessité de revoir les rémunérations, ce qui pose une nouvelle fois la question des prélèvements obligatoires.

En réponse, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a rappelé que l'attitude des entreprises vis-à-vis de la formation dépendait beaucoup de branches professionnelles. A propos de l'apprentissage, il a souligné que si la mauvaise image de

l'apprentissage était un phénomène culturel, elle dépendait aussi de ce qu'en disent les enseignants, soulignant les difficiles relations entre l'éducation nationale et l'apprentissage. Il a rappelé, à propos de l'évaluation des connaissances, le rôle des bilans de compétences, de plus en plus souvent réalisés avant l'entrée en C.F.I.

Au terme de ce débat, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés à la formation professionnelle dans le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

AVANT-PROPOS

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

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

Toutefois, cet avis est présenté par deux rapporteurs :

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

- M. Jean Madelain, pour la formation professionnelle.

Mesdames, Messieurs,

L'emploi et la formation professionnelle figurent cette année encore parmi les priorités du projet de loi de finances pour 1993. L'effort financier inscrit au budget pour 1992, ainsi que les diverses mesures en faveur de l'emploi décidées et mises en oeuvre tout au long de l'année, n'ont pu que ralentir la dégradation de la situation de l'emploi, rendue presque inéluctable par l'absence de reprise économique, alors même que la mise à niveau de compétitivité européenne de nos entreprises n'est pas achevée.

En vérité, ce n'est pas tant la politique du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle qu'il convient d'apprécier au regard des piètres résultats obtenus, que la politique économique dans son ensemble. Plusieurs voies nouvelles souvent désignées depuis des années par la commission des affaires sociales et le Sénat (les emplois familiaux notamment), ont été explorées sans résoudre en rien le problème fondamental de l'emploi. On ne peut même plus désigner le manque de qualification des demandeurs d'emploi comme l'une des causes principales du chômage puisque, même si certaines carences peuvent encore être observées, le chômage touche, par vagues de licenciements successifs, des personnels de plus en plus qualifiés. Quant à l'avenir, il semblerait, d'après les instituts de prévisions économiques, qu'il s'annonce encore plus sombre : le ralentissement de la croissance freinera l'investissement, la politique salariale restrictive et le chômage induiront une diminution de la masse salariale qui se traduira par une moindre consommation des ménages, la poursuite de la recherche de productivité entraînera un nouveau repli des effectifs et l'augmentation de la population active débouchera sur une nouvelle hausse du chômage et donc sur une aggravation des déficits de l'UNEDIC et de la sécurité sociale...

Dans ce contexte la politique de l'emploi intervient pour retarder autant que faire se peut les licenciements et pour proposer

un traitement social du chômage, dispositifs susceptibles de freiner l'augmentation des chiffres. Mais ces mesures n'ont qu'un temps et déboucheront sur une hausse brutale de ces chiffres.

Cependant, s'agissant d'un avis budgétaire, et bien que votre commission ait parfaitement conscience que la vraie politique de l'emploi ne relève pas du ministère qui en est nominalelement chargé, il ne sera ici question que des actions de ce ministère.

Le projet de budget dans le domaine du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ne présente que peu d'innovations par rapport aux années précédentes, tout en bénéficiant de crédits en hausse ; ceux-ci ne font que consolider les abondements opérés au cours de l'année 1992.

Le projet de budget, ne comportant que peu d'actions nouvelles, privilégie la continuité

Au titre des actions nouvelles il convient de signaler les mesures ayant un impact sur l'emploi et la formation professionnelle figurant dans la première partie de la loi de finances : il s'agit de l'allègement et de la simplification de la taxe sur les salaires pour les petits redevables (art. 15), et surtout de la majoration du crédit d'impôt formation pour l'emploi d'apprentis (art. 14), mesure prenant effet au 1er octobre 1992 et annoncée au cours de l'examen de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 relative à l'apprentissage.

Deux autres mesures figurent dans le projet de loi de finances et sont présentées comme susceptibles d'avoir un impact sur l'emploi : il s'agit de l'article 13 étendant le champ d'application du dispositif d'exonération temporaire d'impôt sur les sociétés en faveur de la reprise de sociétés en difficulté dont on ne perçoit pas vraiment l'efficacité en terme d'emploi, et surtout de l'article 79 déplaçant le versement de transport ; ce déplafonnement va avoir pour effet, selon votre commission, un nouvel élargissement des charges des entreprises, évidemment préjudiciable à l'emploi.

Cependant le projet de loi de finances privilégie surtout la continuité en confortant les dispositifs destinés à lutter contre l'exclusion et le chômage de longue durée :

. augmentation du nombre des contrats aidés (stages, contrats de retour à l'emploi, contrats emploi-solidarité), plus spécifiquement réservés aux catégories en grande difficulté, afin de susciter des créations d'emplois et de pallier le faible contenu en emplois de la croissance,

. incitation à transformer des contrats d'insertion (CES) en contrats à durée indéterminée de droit commun grâce à un

allègement dégressif de charges sociales patronales au maximum sur cinq ans, mesure instituée par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 (RMI),

. augmentation du nombre de postes en entreprises d'insertion,

. création de places supplémentaires en centres d'aide par le travail et en ateliers protégés,

. incitation à la création d'emplois par l'aide au développement des emplois familiaux,

. augmentation des moyens destinés à prévenir les licenciements : préretraite progressive, conventions de conversion et chômage partiel,

. financement du dispositif "exo-jeunes", prorogé jusqu'au 31 décembre 1992. Il est à noter que d'autres mesures d'exonération de charges sociales ne donnent pas lieu à compensation pour le budget de la sécurité sociale (embauche d'un premier salarié, associations intermédiaires...),

. intensification du programme PAQUE (préparation active aux qualifications et à l'emploi) destiné aux jeunes ne disposant pas des bases nécessaires au suivi d'une formation qualifiante,

. augmentation des moyens consacrés à l'AFPA,

. en revanche on constate une diminution conséquente des moyens du crédit formation individualisé.

Une hausse des crédits destinés à consolider les abondements opérés en cours d'année

Le budget de l'emploi et de la formation pour 1993 est présenté dans le projet de loi de finances comme un budget prioritaire, au même titre que l'éducation nationale, la justice et la sécurité publique. Il s'élève, d'après les documents budgétaires, à 72,8 milliards de francs, en hausse de 5,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1992 (69,148 milliards).

Toutefois, si l'on tient compte des reports autorisés, les crédits sont de 75,79 milliards (dont 3 milliards de reports) pour 1993, contre 74,049 milliards (dont 4,9 milliards de reports) en 1992, ce qui correspond à une hausse de 2,3 %.

Cependant pour comparer le budget 1993 avec celui de 1992, il convient également de tenir compte des affectations de crédits

intervenues au cours de l'année 1992 : 530 millions de francs en provenance du budget des charges communes (emplois familiaux, apprentissage), 1,915 milliard de fonds de concours (principalement du fonds social européen et des entreprises) et 5,831 milliards au titre notamment de l'arrêté de répartition du mois de septembre, ce qui porte les crédits disponibles en 1992 à 82,325 milliards. Pour 1993 les 75,79 milliards sont abondés de 8,7 milliards de crédits supplémentaires ouverts sur un compte d'affectation spéciale des produits de cessions de titres du secteur public (art. 48), affectés au financement des mesures emploi de 1991 et 1992 : exo-jeunes (1 650 millions de francs), PAQUE (4 519,65 millions de francs), solde des CES de 1992 (2 350,35 millions de francs) et emplois familiaux (180 millions de francs). Dans ces conditions, contestables au demeurant, les crédits pour 1993 s'élèveront à 84,421 milliards, ce qui correspond à une hausse de 2,54 % en francs courants, soit une quasi stagnation en francs constants. Il convient cependant de noter que la "dépendance fiscale" (3,3 milliards d'allègements d'impôt) correspondant aux emplois familiaux, concourt à la politique de l'emploi.

Il apparaît donc que les crédits du ministère pour 1993 ne font que consolider les crédits mis à disposition en 1992. Le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle reste cependant le premier budget civil d'interventions. Mais son importance est à la mesure des difficultés que rencontre le pays en matière d'emploi et de formation. On en arrive au paradoxe suivant : plus la situation de l'emploi se dégrade, meilleurs sont les crédits.

Hors reports et hors crédits supplémentaires en provenance des privatisations, les dépenses ordinaires s'élèvent à 72,22 milliards contre 68,769 milliards en 1992 (+ 5,02 %). Les moyens des services passent de 6,05 milliards à 6,53 milliards (+ 8,29 %) et les interventions de 62,72 milliards à 65,68 milliards (+ 4,71 %). Les dépenses en capital augmentent de 379,65 millions à 500,62 millions (+ 31,86 %).

*

Au cours de l'année 1991, 1,654 million de personnes ont été concernées pour une action relevant de la politique de l'emploi (emplois aidés, formation, stages, préretraites...). Elles étaient 1,553 million en 1990. Le coût de ces politiques de l'emploi est estimé à 237 milliards de francs, soit + 9 % en francs courants (+ 6 % en francs constants) par rapport à 1990 (218 milliards). La part de l'Etat avoisine 37 % de la dépense totale (87 milliards), celle des collectivités territoriales 2 % (5 milliards) et celle des entreprises 61 % (145 milliards).

Le tableau ci-après récapitule la répartition des dépenses pour l'emploi en 1991. Par rapport à 1990 il faut noter une légère augmentation de la part des entreprises (60,5 % en 1990 et 61,1 % en 1991) en raison principalement du poids grandissant de l'indemnisation du chômage.

DEPENSES POUR L'EMPLOI EN 1991
(données provisoires)

unité : million de francs

	Etat	Collectiv. territ.	Entreprises	TOTAL
Indemnisation du chômage	13 506,2	68,0	87 576,3	101 150,5
Incitation au retrait d'activité	20 110,1		12 818,4	32 928,5
Maintien de l'emploi	2 782,8		698,5	2 782,8
Promotion de l'emploi et création d'emplois	19 932,1	642,0	430,7	21 004,8
Incitation à l'activité	4 350,2			4 350,2
Formation professionnelle	22 417,2	* 4 342,1	* 43 027,5	* 69 786,8
Fonctionnement du marché du travail	3 922,2		307,3	4 229,5
TOTAL (en millions de francs)	87 020,8	5 052,1	144 858,7	236 931,6
Pourcentage	36,7	2,1	61,1	100,0

* estimation

Sources : comptes de l'emploi et de la formation professionnelle

*

* *

Les politiques de l'emploi, même si on en retranche les actions de formation professionnelle considérées comme des investissements, se révèlent particulièrement coûteuses. Elles le sont d'autant plus que le sous-emploi met les régimes de protection sociale dans de graves difficultés. Cette situation, qui ne cesse de s'aggraver, n'est évidemment pas sans incidence sur la société tout entière qui devra s'interroger sur les inégalités ainsi créées.

Ainsi le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle croît, année après année, au fur et à mesure que la situation de l'emploi se dégrade : la satisfaction des rapporteurs de voir augmenter les moyens du département ministériel dont ils suivent les actions, n'a donc pas lieu d'être : la véritable politique n'est pas de réparer les conséquences d'une situation économique désastreuse en terme d'emploi, mais bien de la prévenir ; d'autant que les actions, faute d'imagination, finissent par retomber dans des travers que l'on avait cru abandonnés : on constate ainsi que la politique de l'emploi n'échappe plus à une dérive vers le traitement statistique du chômage. Les fortes incitations à recourir aux contrats

emploi-solidarité le révèlent assez ; de même que certains abus en matière de contrôle des demandeurs d'emploi, mesure qui mérite pourtant d'être approuvée, à condition cependant tant qu'elle ne porte pas préjudice aux demandeurs de bonne foi.

Par ailleurs, on assiste depuis plusieurs années à une multiplication des exonérations de charges en faveur de l'employeur, mesure justifiée à bien des égards mais qui n'a jamais débouché sur une réflexion de fond sur le coût du travail et la structure des prélèvements obligatoires. Ainsi, les seules exonérations de charges compensées par le budget de l'Etat sont passées de 3,21 milliards en 1989 à 7,47 en 1992. Votre commission se doit d'insister sur cette question, dont dépend pour une large part la compétitivité des entreprises dans les échanges internationaux, mais aussi le maintien de l'emploi sur le territoire national : comment ne pas comprendre en effet les risques de "délocalisation" d'entreprises vers des pays où les charges sociales sont moins lourdes ? Ce débat aurait pu avoir lieu lors de la création de la contribution sociale généralisée : il a été occulté, tandis que la réforme a manqué son but.

Le même constat pourrait être dressé à propos de la formation professionnelle : les difficultés du marché du travail révèlent depuis des années les carences du système éducatif. Les mesures destinées à le corriger, ou à ouvrir de nouvelles voies (les formations en alternance par exemple) ne sont prises -partiellement- qu'avec retard et réticence. Ainsi constate-t-on une célérité certaine quand il s'agit de prendre des mesures de contrôle des demandeurs, et une lenteur tout aussi manifeste quand il s'agit de mettre en oeuvre certains dispositifs de formation professionnelle.

Mais surtout, la multiplication des licenciements à caractère économique ces dernières années, la certitude que ces licenciements vont se poursuivre, n'ont pas suscité l'ouverture d'un débat national, voire européen, sur l'emploi. Dans la mesure où ces licenciements correspondent à une recherche de compétitivité à l'échelon européen ou mondial, la question du partage du travail se pose avec une extrême acuité. Or aucune initiative d'envergure n'a été prise dans ce sens ; le projet de loi sur le temps partiel ne saurait en tenir lieu.

Si l'on considère qu'un avis sur l'action d'un ministère ne repose pas seulement sur le niveau des crédits de ce ministère, votre commission ne peut que se montrer réservée sur l'ensemble de la politique de l'emploi et de la formation, consistant à réparer, ou à cacher, les dégâts les plus graves sans en tirer les enseignements qui permettraient de prévenir les difficultés.

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION DE L'EMPLOI

En septembre 1992, 2 910 500 demandeurs d'emploi de catégorie 1 (recherche d'un emploi à plein temps et à durée indéterminée) sont inscrits à l'ANPE, soit en données corrigées des variations saisonnières 1 % de plus qu'au mois d'août et 4,9 % de plus en un an. En données brutes, le nombre est de 2 968 743 (3 304 700 si l'on additionne les trois catégories de demandeurs d'emploi). Au sens du Bureau international du travail (BIT) qui ne comptabilise que les demandeurs d'emploi immédiatement disponibles, le nombre des chômeurs est de 2 557 000, soit 1 % de plus sur un mois et 5,7 % sur un an. Le taux de chômage est de 10,3 % contre 10,2 % en août et 9,8 % en septembre 1991.

L'emploi salarié dans les secteurs marchands non agricoles était de 14 257 600 au 30 juin 1992 en diminution de 0,5 % sur un an. D'après l'UNEDIC, les effectifs salariés n'ont augmenté en glissement que de 17 000 en 1991, contre 113 000 en 1990 et 243 000 en 1989. Cependant, l'INSEE a annoncé, le 17 octobre 1992, qu'après révision de ses chiffres, 96 800 emplois salariés avaient disparu en 1991 (- 0,7 %).

Les inscriptions (CVS) de jeunes de moins de 25 ans ont augmenté de 3,4 % sur un mois, s'établissant à 664 200 tandis que le nombre de chômeurs de plus de 50 ans diminuait de 1,1 % (386 700). Les 25-49 ans sont 1 859 600.

En septembre, les sorties de l'ANPE ont été de 329 000 pour 356 200 entrées (CVS). Les sorties pour reprise d'emploi diminuent de 2,6 % par rapport à septembre 1991, tandis que les sorties pour entrée en formation augmentent de 24 %. 16 900 radiations administratives ont été prononcées en septembre.

Les entrées (données brutes) à l'ANPE sont en hausse de 5,8 % sur un an ; les entrées consécutives à un licenciement économique augmentent de 11 % en un an (44 724 en septembre), les fins de contrats à durée déterminée de 9,5 % (201 046 en septembre).

Les chômeurs de longue durée (plus d'un an) sont 889 300 en données CVS (- 2,7 % sur un mois) et de 904 954 en données brutes (- 1,1 %).

Enfin, 154 757 offres d'emploi des trois catégories ont été déposées en septembre soit 40 % de plus qu'en septembre 1991. Cette

progression concerne surtout la catégorie 3 (contrats à durée déterminée) : + 76 % dont 56 900 contrats emploi-solidarité.

Selon la qualification des demandeurs d'emploi, les demandes se répartissent ainsi en données brutes : manoeuvres : 127 307 (- 12,7 % sur un an), ouvriers spécialisés : 363 445 (- 4,2 %), ouvriers qualifiés : 524 256 (+ 9,9 %), employés non qualifiés : 523 648 (+ 1,8 %), employés qualifiés : 1 067 743 (+ 4 %), agents de maîtrise, techniciens : 161 667 (+ 23,2 %) et cadres : 166 600 (+ 25,7 %). Les plus fortes hausses concernent donc les emplois qualifiés ou très qualifiés.

Enfin, les étrangers (voir l'avis sur l'immigration et l'intégration de Mme Hélène Missoffe) sont, hors CEE, 276 890 inscrits à l'ANPE (- 3,3 % sur un an) et 345 756 au total (- 1,6 %).

L'Ile-de-France (545 838), Rhône-Alpes (278 941), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (265 280) et le Nord-Pas-de-Calais (231 906) sont les plus touchés par le chômage. Les progressions les plus importantes concernent Rhône-Alpes (+ 15,3 %) et l'Alsace (+ 10,8 %).

A l'étranger, les taux de chômage de septembre sont les suivants : 4,8 % en Allemagne de l'Ouest, 11 % au Royaume-Uni, 10,6 % en Italie, 7,4 % aux Etats-Unis, 11,3 % au Canada et 17,1 % en Espagne.

En conclusion, avant d'examiner les causes et les conséquences de cette situation, il convient de souligner les risques d'une nouvelle et importante dégradation de l'emploi au cours de l'année 1993 en raison de la poursuite des licenciements collectifs dont une partie est déjà annoncée, et de l'arrivée à leur terme des mesures de traitement social du chômage, notamment des contrats emploi-solidarité.

A. LES CAUSES DE LA DEGRADATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI

Traditionnellement, pour expliquer la progression du chômage, on avance l'augmentation de la population active. Entre mars 1991 et mars 1992 d'après les résultats provisoires de l'enquête emploi, la population active s'est accrue de 0,9 % pour passer à 25 550 000 personnes. La population active occupée est de 22 332 000 soit une baisse de 45 000 par rapport à mars 1991 (22 377 000). En mars 1992, on comptait 12 788 000 hommes occupés et 9 544 000

femmes. L'emploi des hommes, en raison de la dégradation de l'emploi industriel, a baissé de 0,5 % tandis que celui des femmes a quasiment stagné (0,1 %). Dans la mesure où le nombre des actifs occupés de moins de 25 ans et de plus de 50 ans a nettement diminué, la croissance des effectifs occupés s'est portée sur les adultes de 25 à 50 ans. Dans cette tranche d'âge, la proportion des femmes exerçant une activité passe de 75,1 % à 76,2 % entre mars 1991 et mars 1992.

D'une façon générale, au cours des années 1988, la population active française s'est accrue de 0,4 % l'an en moyenne contre 1,2 % et 1,6 % pour les États-Unis et le Japon. Cette évolution s'explique par le recours très important en France au dispositif de cessation anticipée d'activité. Toutefois, alors qu'en France, la population active s'accroît de 0,9 % en 1991, elle ne s'accroît que de 0,4 % aux États-Unis et de 0,6 % au Canada tandis qu'elle diminue de 0,3 % au Royaume-Uni. Ce surcroît de population active ne peut donc qu'être partiellement pris en compte par les politiques de l'emploi.

Ainsi, au moment où la population active croît dans des proportions relativement importantes, le ralentissement de l'activité économique pèse sur le rythme de croissance des effectifs salariés des secteurs marchands non agricoles : 302 000 créations d'emplois en 1989, 125 000 en 1990 et 37 000 en 1991, voire même, selon l'INSEE, des suppressions d'emplois.

Les pertes d'emplois se sont d'abord manifestées dans l'industrie, à partir de 1986, puis dans le bâtiment, à partir de 1991. Le ralentissement de la croissance des effectifs salariés dans le secteur tertiaire marchand a été plus progressif : 213 000 créations en 1989, 133 000 en 1990 et 102 000 en 1991. Le secteur tertiaire non marchand n'a pu maintenir une augmentation de ses effectifs que par un recours accru aux contrats emploi-solidarité.

Pour 1992, il semblerait que le secteur tertiaire accuse une baisse des effectifs. Quant à la dégradation de l'emploi dans l'industrie, il ne peut, semble-t-il, que s'amplifier. Ainsi l'Observatoire français des conjonctures économiques (O.F.C.E.) prévoit un repli des effectifs de 0,5 % dans le secteur marchand non agricole en 1992 et une augmentation de seulement 0,6 % en 1993. Quant au centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (REXECODE), il prévoit une diminution nette de l'emploi dans le secteur marchand de plus de 50 000 en 1992 et de 25 000 en 1993 ce qui conduirait à un franchissement de la barre des trois millions de chômeurs en 1993.

B. LES CONSEQUENCES DE LA DEGRADATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI SUR L'ASSURANCE CHÔMAGE

Votre commission ayant déjà présenté la situation de l'UNEDIC lors de l'examen du projet de loi relatif au temps partiel et à l'assurance chômage, il ne sera procédé ici qu'à un rappel de sa situation financière et des principales mesures retenues par les partenaires sociaux dans le protocole d'accord du 18 juillet 1992.

2 273 000 allocataires ont été indemnisés en moyenne par mois en 1991, c'est-à-dire 62,7 % des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en catégorie 1, 2 et 3 ou dispensés de la recherche d'emploi. La dépense correspondante s'est élevée à 94 milliards de francs soit une moyenne par allocataire de 3 763 francs par mois. En mars 1992, il y avait 162 100 nouveaux demandeurs d'emploi indemnisés dans les trois catégories, ce qui représente une hausse de 3,2 % sur un mois et de 5,6 % sur un an. Dans ces conditions, la situation financière du régime d'assurance chômage qui avait évolué favorablement au premier semestre 1990 s'est considérablement dégradée. Après la signature du premier protocole d'accord, le 5 décembre 1991, qui s'est révélé insuffisant, un second protocole a été conclu le 18 juillet 1992. A la suite de cet accord, la situation de l'UNEDIC peut être résumée dans le tableau suivant :

Situation du régime d'assurance chômage
(millions de francs)

	1991	1992		1993	
		avec protocole	hors protocole	avec protocole	hors protocole
Recettes	85 986	97 831	93 156	108 748	98 106
Dépenses	94 064	107 071	107 997	108 200	117 097
Résultats (R-D)	- 8 078	- 9 239	- 14 840	548	- 18 991
Solde cumulé en fin de période	- 8 285	- 17 584	- 23 185	- 17 036	- 42 176
Situation financière tous régimes en fin de période	- 3 540	- 14 710	- 20 311	- 13 942	- 39 081

Source : UNEDIC

Le déficit, qui aurait dû être de 23 milliards en 1992, hors protocole, ne sera que de 18 milliards avec le protocole.

Enfin, il faut rappeler, que pour assurer sa trésorerie en milieu de mois, l'UNEDIC a négocié avec les banques (23 établissements) un droit de tirage maximal de 15 milliards.

L'AGEFIPH devait intervenir à titre de caution pour 600 millions mais il semblerait que cette opération n'aboutisse pas en raison des réticences qu'elle provoque au sein des associations de handicapés, ce que comprend parfaitement votre commission qui s'en était inquiétée.

En 1991, le nombre de bénéficiaires de l'allocation de base a progressé de 15 % en moyenne. 54 % des allocataires de base ont entre 25 et 49 ans contre 51 % en 1990, alors que le nombre moyen d'allocataires de 55 ans et plus reste stable, 21 % en 1991 contre 24 % en 1990. La proportion des femmes est de 48,4 %. L'allocation de base représente les 2/3 des prestations de chômage.

L'augmentation du niveau de qualification des allocataires (près de 170 000 cadres, par exemple) concourt de façon importante aux difficultés du régime. Quant à l'indemnisation du chômage de longue durée en allocation de fins de droit du régime d'assurance puis en allocation de solidarité spécifique du régime de solidarité, elle a augmenté de 6 %. L'allocation d'insertion du régime de solidarité a progressé de 2,8 %. Elle a été supprimée au 1er janvier 1992 pour les jeunes et les femmes isolées. En juin 1991, d'après l'UNEDIC, 193 800 demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE en catégorie 1, 2 ou 3 n'étaient pas indemnisés.

Les difficultés de l'UNEDIC, ainsi que le désir de ne pas voir franchie la barre des trois millions de chômeurs ont incité les pouvoirs publics à renforcer le contrôle des demandeurs d'emplois. Une circulaire du 19 février 1991, puis le décret n° 92-117 du 5 février 1992 pris en application de la loi du 31 décembre 1991 précisant les bases juridiques du contrôle, ont permis un renforcement important du contrôle des listes de demandeurs d'emploi. 179 contrôleurs ont été affectés au service de contrôle de la recherche d'emplois en 1992, soit une hausse de 32 % par rapport à 1991. Déjà en 1991, 121 097 convocations avaient été envoyées et 89 486 entretiens réalisés ; 24 300 exclusions avaient été prononcées contre 19 200 en 1990. 79 % des décisions d'exclusion temporaire ou définitive étaient fondées sur l'absence de réponse à une convocation et sur l'absence d'activité positive de recherche d'emploi. Les contrôles ont encore été renforcés en 1992 notamment dans le cadre du programme 900 000 chômeurs de longue durée. Ils entraînent actuellement en moyenne 15 000 radiations par mois. En septembre 1992, 16 923 radiations administratives ont été prononcées contre 3 602 en septembre 1991.

Pour faire face à la dégradation de la situation financière du régime d'assurance chômage, l'accord du 18 juillet 1992 prévoit un relèvement important mais temporaire des cotisations des entreprises et des salariés de plus de 0,8 % au 1er août 1992, une extension de la contribution dite "Delalande" pour les ruptures de contrats de travail

des salariés de plus de 50 ans ainsi que le réaménagement du dispositif d'allocation de chômage.

Les trois allocations d'assurance existantes sont remplacées par une allocation unique dégressive, par période de quatre mois. Il s'agit tout à la fois de simplifier le régime et d'inciter les demandeurs d'emploi à reprendre une activité. Ce dispositif améliore sensiblement la situation financière de l'UNEDIC mais ne saurait suffire en cas d'une nouvelle dégradation -très probable- de l'emploi.

*

Il convient maintenant, au regard de la situation qui vient d'être décrite, de présenter les grandes lignes de la politique de l'emploi du Gouvernement. Celle-ci sera successivement examinée au travers des mesures en faveur des créations d'emplois, de l'insertion des catégories les plus en difficulté, de la lutte contre les licenciements et de la formation professionnelle. A cette occasion, un rappel de la politique menée depuis 1988 sera effectué.

Enfin, la dernière partie de ce rapport sera consacrée aux relations du travail.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

La politique de l'emploi telle qu'elle résulte du projet de budget pour 1993 ne présente pas d'innovations par rapport aux années précédentes. Elle s'inscrit dans la continuité de la politique conduite depuis le premier plan emploi de 1988, en rationalisant et en étendant les mesures prises alors, au fil des plans emplois successifs (trois en tout), auxquels il faut ajouter les dispositions relatives à l'emploi et à l'exclusion insérées dans plusieurs projets de loi. Cette politique repose sur trois types d'actions.

Le premier consiste à rechercher une croissance riche en emplois et à accompagner la modernisation des entreprises : à ce titre, diverses mesures ont été prises pour abaisser le coût du travail, en agissant notamment sur les cotisations d'allocations familiales et d'accidents du travail, pour inciter les PME-PMI à embaucher et pour susciter des initiatives locales génératrices d'emplois avec le fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE), la réforme de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises (ACCRE) et la mise en place du chèque conseil. Ces dispositifs n'ayant pas toujours rencontré le succès escompté, d'autres initiatives ont été prises : une première tentative d'aménagement du temps de travail en 1989 avec, en contrepartie, une accélération du régime d'amortissement des matériels, puis des mesures facilitant l'autofinancement des PME, ainsi que la mise en place du dispositif d'embauches exonérées de charges sociales (embauche d'un premier salarié par un travailleur indépendant), dont on attendait beaucoup en terme de créations d'emplois. 62 000 emplois ont été ainsi créés en 1990, première année pleine, et 72 000 en 1991. Depuis, ce gisement d'emplois s'est tari et les créations d'emploi ont été recherchées ailleurs : l'exonération pour l'embauche d'un premier salarié a été étendue en 1990 aux gérants minoritaires de SARL, puis aux associations et aux CUMA l'année dernière ; dans les zones rurales défavorisées, la mesure d'exonération concerne également les 2e et 3e salariés des employeurs inscrits au répertoire des métiers ; également a été instituée une mesure d'exonération dégressive de charges sociales pour l'embauche d'un jeune sans qualification réfractaire à toute formation, dite "exo-jeunes". Enfin, en 1992, a été mis en place un dispositif d'incitation au développement des emplois familiaux ; 130 000 déclarations nouvelles d'embauches auraient déjà été recensées.

Dans le même temps, le Gouvernement a tenté, selon un mécanisme élaboré par les partenaires sociaux, de freiner les licenciements en les rendant plus coûteux pour les entreprises et en cherchant à promouvoir, dans le cadre des plans sociaux, des solutions alternatives aux licenciements, telles que les préretraites, les conventions de conversion et le chômage partiel qui a triplé de 1990 à 1991, passant de 2,5 millions de journées indemnisables à 7,6 millions en 1991.

Il faut signaler aussi, entre 1985 et 1991, le recours grandissant au travail précaire, dont le statut a été redéfini en 1989, mais dont le développement a cessé en 1992, après une période de ralentissement débutant en 1990.

Le deuxième volet de cette politique concerne l'intensification de la lutte contre le chômage et l'exclusion : par rapport à la période 1986-1988, une évolution s'est dessinée fin 1989 avec le remplacement progressif de dispositifs tels que les SIVP et les TUC qui présentaient certains inconvénients : soit ils étaient détournés de leur but, soit ils s'orientaient vers des stages "parking" ; entre 1989 et aujourd'hui, il n'y a pas eu d'innovations importantes, mais une rationalisation et une moralisation des dispositifs : les innovations ont surtout concerné, à cette époque, la formation professionnelle. Il faut cependant signaler la relance du dispositif d'insertion par l'économique, grâce à un assouplissement de certaines règles de fonctionnement et l'augmentation des subventions, l'exo-jeunes et le traitement individualisé des chômeurs de longue durée. La politique de l'emploi est surtout caractérisée en ce domaine par un recentrage des dispositifs sur les publics les plus défavorisés qui, même en période de création d'emplois, n'auraient pas trouvé de travail. L'idée est bonne mais n'est pas sans effet pervers : on réinsère à grand frais une faible partie des bénéficiaires, mais on néglige ceux qui auraient pu être facilement réinsérables au risque de les voir venir grossir les rangs des chômeurs de longue durée.

Le troisième volet, beaucoup plus récent, concerne l'élargissement des missions du service public de l'emploi, dans le cadre du contrat de progrès et du programme 900 000 chômeurs de longue durée. Réorganisé, le service public de l'emploi voit ses moyens renforcés, grâce notamment à la création de 685 postes à l'ANPE.

Après ce rappel des principaux axes de la politique, il convient de présenter le bilan récent de la politique de l'emploi et les perspectives pour 1993, telles qu'elles transparaissent dans le projet de budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

PRINCIPALES ACTIONS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

France métropolitaine

	Flux d'entrée mensuel		Entrées cumulées		Effectif en fin de mois	
	Septem.	Septem.	depuis le 1er janvier		Septem.	Septem.
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
EMPLOI MARCHAND AIDE						
Aides à la création d'emploi						
Exo. pour l'embauche d'un 1er salarié	5 720	5 851	48 526	55 995	• 105 000	• 115 000
Exo. pour l'embauche d'un 2è ou 3è sal.	-	446	-	2 212	-	1 800
Exo. Jeunes	-	9 932	-	90 950	-	• 85 000
Contrats de retour à l'emploi	6 150	7 649	70 348	71 256	• 81 000	• 93 000
Chômeurs créateurs d'entreprise : <i>bénéficiaires de l'aide</i>	3 244	4 035	32 346	36 558	/	/
Fonds départ. initiative des jeunes : <i>bénéficiaires de l'aide</i>	461	498	4 139	4 146	/	/
Contrats d'alternance						
Contrats d'apprentissage	15 458	14 359	57 321	55 163	• 224 000	• 219 000
Contrats de qualification	6 986	6 546	63 259	62 700	• 140 000	• 144 000
Contrats d'adaptation	5 905	4 185	65 739	47 416	• 68 000	• 51 000
Contrats d'orientation	-	316	-	853	-	...
Insertion par l'économie						
Associations intermédiaires : <i>personnes mises à disposition</i>	30 774	38 696	262 140	323 458	17 573	23 484
Entreprises d'insertion : <i>contrats signés</i>	917	1 120	7 439	10 023	3 116	4 467
Emplois familiaux <i>placements réalisés</i>	-	18 568	-	83 291	-	...
<i>personnes mises à disposition</i>	-	30 656	-	122 005	-	...
EMPLOI NON MARCHAND AIDE						
Contrats Emploi-Solidarité : <i>nouveaux contrats + avenants</i>	39 007	53 966	280 733	345 526	225 039	• 290 000
Contrats locaux d'orientation	-	43	-	62	-	...
STAGES DE FORMATION						
Crédit-Formation des Jeunes : <i>entrées en rémunération</i>	4 531	4 725	113 187	91 757	37 151	• 29 000
Autres stages 16-25 ans	189	107	3 248	2 951	2 030	• 1 500
PAQUE	-	1 677	-	7 981	-	...
Actions d'insertion et de formation	15 669	27 840	132 722	151 583	• 36 000	• 54 000
Stages de reclassement professionnel	3 429	2 796	33 404	25 965	• 3 500	• 2 800
Stages d'accès à l'emploi	3 237	2 813	22 452	28 217	• 5 000	• 4 600
Stages FNE-Femmes isolées	1 226	878	7 578	4 755	• 3 600	• 2 500
ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS et RETRAITS D'ACTIVITÉ						
	Flux d'entrée mensuel		Entrées cumulées		Effectif en fin de mois	
	Aout 1991	Aout 1992	depuis le 1er janvier		Aout 1991	Aout 1992
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Conventions de conversion	5 932	8 784	43 584	66 828	• 31 100	• 51 900
Allocations spéciales du FNE	3 159	3 519	24 461	31 026	162 185	162 359
Préretraites progressives	227	170	2 507	2 853	12 525	12 625
Dispenses de recherche d'emploi indemnises	232 112	231 249

A. LES MESURES EN FAVEUR DES CREATIONS D'EMPLOIS

L'incitation à la création d'emplois peut prendre plusieurs formes : l'exonération de charges sociales patronales, les aides à la création ou au développement des entreprises et l'incitation à créer de nouveaux emplois de service par la solvabilisation de l'offre d'emploi.

1. Les exonérations de charges sociales patronales

● L'exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale pendant deux ans pour l'embauche d'un premier salarié sur contrat à durée indéterminée a été instaurée en janvier 1989. D'abord ouverte aux seuls travailleurs indépendants, cette mesure a été étendue aux gérants de SARL, propriétaires d'une part inférieure ou égale à la moitié du capital social, puis aux associations régies par les lois de 1901 et 1908 (mesure en cours de prorogation) ainsi qu'aux mutuelles régies par la loi de 1985, aux coopératives d'utilisation de matériel agricole et aux groupements d'employeurs.

Pour pouvoir bénéficier de l'exonération, l'employeur doit respecter un certain nombre de règles et notamment ne pas avoir exercé son activité avec un salarié dans les douze derniers mois, sauf dans le cadre d'un contrat emploi-solidarité ou d'un contrat de formation en alternance.

En 1990, 62 000 emplois avaient ainsi été créés, 71 000 en 1991. Il est à noter que cette mesure d'exonération n'étant pas compensée par le budget de l'Etat, aucun crédit n'est inscrit dans les lois de finances. Les entreprises du secteur tertiaire ayant recours à ce dispositif constituent 62 % de l'ensemble. L'industrie représente 11 % des embauches et le BTP 24 %. Entre 1989 et 1991, les hommes représentent 65 % de l'ensemble ; la part des jeunes diminue régulièrement, pour atteindre 31 % du total. Le niveau de formation des salariés embauchés augmente régulièrement : un sur quatre a le niveau bac en 1991.

La loi n° 91-1405 du 31 décembre 1992 a institué une exonération de charges sociales pour l'embauche d'un deuxième et d'un troisième salarié dans les zones rurales défavorisées. Cette mesure doit prendre fin le 31 décembre 1992. Aucun bilan n'en a été dressé pour l'instant et il n'est pas proposé, contrairement à l'exonération bénéficiant aux associations, de la reconduire.

● La mesure exo-jeunes a été mise en place le 15 octobre 1992 : il s'agit d'une exonération dégressive de charges sociales patronales sur dix-huit mois pour l'embauche de jeunes (de 18 à 25 ans) sans qualification, réfractaires à toute formation. L'embauche se fait sous contrat à durée indéterminée. Au 31 août 1992, 100 000 jeunes avaient bénéficié de cette mesure.

61 % des entreprises ayant recouru à cette mesure ont moins de neuf salariés. Elles se situent dans le secteur tertiaire marchand (56 %), l'industrie (23 %) et le BTP (17 %). L'exo-jeunes a été prolongée jusqu'au 31 décembre 1992.

Pour 1993, 1 650 millions de francs y sont consacrés. Le coût unitaire d'une embauche exonérée est évalué à 33 500 F, soit, pour 100 000 embauches, 3,3 milliards de francs.

D'après une enquête, les entreprises ayant recouru à l'exo-jeunes auraient embauché de toute façon ; cependant, elles l'auraient fait plus tard ou auraient recruté un salarié d'un profil différent et, pour presque la moitié des cas, sur un contrat à durée déterminée.

● Le dispositif des contrats de retour à l'emploi a été institué par la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989. Le CRE était destiné à aider à la réinsertion en entreprise des chômeurs de longue durée, des personnes indemnisées en allocation de solidarité spécifique et des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Deux autres lois ont complété le dispositif. La loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 a ouvert le CRE à tous les travailleurs handicapés et assimilés et la loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 a réservé le bénéfice de l'aide forfaitaire (10 000 F) à l'embauche des publics les plus en difficulté, chômeurs de très longue durée (plus de trois ans d'ancienneté) et demandeurs d'emploi de longue durée âgés de plus de 50 ans, ou les plus démunis (bénéficiaires du RMI sans emploi depuis plus d'un an).

Le bénéfice de l'exonération des charges patronales pendant toute la durée du contrat a été étendu aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion âgés de plus de 50 ans, sans emploi depuis un an.

En 1991, près de 103 000 personnes ont bénéficié de ce contrat de travail. Le public prioritaire représente 37,3 % de l'ensemble des bénéficiaires. Les conventions de CRE sont, en 1991, signées trois fois sur cinq par des entreprises du secteur tertiaire marchand, principalement du commerce, et deux fois sur trois par des entreprises de moins de dix salariés.

Plus d'une embauche sur deux concerne une femme. Enfin, trois mois après la sortie d'un contrat de retour à l'emploi, 58 % des bénéficiaires occupent un emploi. 6,1 % des conventions signées en 1991 sont assorties d'une annexe formation contre 4,3 % en 1990. La moyenne de formation est de 429 heures. 2 milliards 163 millions sont inscrits, à ce titre, au budget de 1993.

2. Les mesures en faveur de la création et du développement des entreprises

● L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE)

Créée en 1977 et profondément modifiée en 1984 à la suite de la réforme du régime d'indemnisation, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises comporte une prime allant de 10 750 F à 43 000 F. Pour une même entreprise créée ou reprise par un groupe de chômeurs plusieurs aides peuvent être versées.

Le premier plan pour l'emploi (1988) a simplifié les formalités et mis en place des structures de soutien pédagogique, dans le but d'aider les créateurs à présenter des projets susceptibles de recevoir l'aide de l'Etat.

Le deuxième plan pour l'emploi (1989) a doublé le montant des aides pour les personnes bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et a augmenté le montant minimum de l'aide qui est passé de 10 750 F à 16 168F.

De janvier 1979 au 30 juin 1992, 593 942 aides ont été accordées, facilitant la création ou la reprise de 518 776 entreprises, chiffres en baisse respectivement de 12 % et de 11 %, évolution qui correspond à la diminution générale du nombre des créations d'entreprises.

La répartition géographique des entreprises aidées est très inégale. 36 % des aides sont octroyées en Ile-de-France, dans les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Entre 1988 et 1992, la dotation inscrite en loi de finances initiale est passée de 2 200 millions de francs à 1 508 millions, afin d'adapter les crédits aux besoins. En 1993, 1 410 millions sont inscrits en loi de finances.

● Les actions de promotion de l'emploi : il s'agit d'actions incluses dans les contrats de plan, d'actions expérimentales, de dotations déconcentrées et de crédits d'information sur la promotion de l'emploi (FRILE). 461,3 millions de francs sont inscrits pour 1993.

Dans ce cadre a été expérimentée l'aide à l'identification des pénuries de main d'oeuvre, sous forme de diagnostic-action. Les résultats de 38 départements volontaires ont permis d'étendre l'opération diagnostic-action à l'ensemble du territoire, en juillet 1992. En outre, en juillet 1991 le ministre du travail et de l'emploi a demandé aux préfets de département d'engager une action de mobilisation de tous les acteurs publics et professionnels.

L'encouragement au développement des emplois familiaux figure dans ce dispositif de promotion de l'emploi.

Il faut noter que le troisième plan pour l'emploi avait prévu que les partenaires sociaux négocieraient sur la mise en place d'une aide à la mobilité géographique des chômeurs. Aucune négociation entre les partenaires sociaux au sein de l'UNEDIC n'a jusqu'à présent porté sur cet objet. Votre commission ne peut que déplorer cette situation.

3. La recherche de nouveaux emplois : les emplois familiaux

Afin de susciter de nouvelles créations d'emplois, le Gouvernement a souhaité favoriser le développement des emplois de proximité, rebaptisés depuis emplois familiaux. Le dispositif législatif a été mis en place par les lois du 30 décembre 1991 (n° 91-1323) et du 31 décembre 1991 (n° 91-1405). L'incitation au développement de ces emplois prend la forme d'un crédit d'impôt bénéficiant aux particuliers employeurs. Les associations d'aide aux personnes sont également concernées par ce dispositif. Elles devront être agréées. 130 000 déclarations ont été enregistrées entre janvier et septembre 1992. Si l'on estime qu'une partie de ces déclarations correspond à la régularisation d'emplois clandestins, on estime à 65 000 les nouveaux emplois ainsi créés.

En conclusion, il apparaît que l'incitation à la création d'emplois repose essentiellement sur l'allègement du coût du travail : exonération de charges sociales patronales ou crédit d'impôt. Cette constatation devrait inciter à réfléchir sur le coût du travail en terme de salaires et de prélèvements sociaux, surtout pour les emplois non qualifiés, et sur la structure des prélèvements obligatoires.

B. L'INSERTION DES CATEGORIES DE DEMANDEURS D'EMPLOIS LES PLUS EN DIFFICULTE

1. L'insertion par l'économique

Le programme de soutien aux entreprises d'insertion vise à renforcer la lutte contre l'exclusion en encourageant financièrement les initiatives d'insertion par l'économique. Toute entreprise de production de biens et services marchands peut bénéficier de l'aide de l'Etat lorsqu'elle recrute sous contrat de droit commun des personnes en grande difficulté, notamment des jeunes pour lesquels les mesures d'insertion sociale et professionnelle proposées habituellement sont inadaptées.

Une subvention forfaitaire d'aide à l'insertion de 36 000 Francs par poste de travail leur est versée par le ministère du travail. D'autres subventions peuvent être versées à titre complémentaire par d'autres ministères, à condition que le cumul des aides de l'Etat n'excède pas 72 000 Francs par poste de travail.

Les entreprises d'insertion peuvent également embaucher des salariés sur contrat de qualification, d'adaptation, d'orientation ou de retour à l'emploi.

En 1991, 356 entreprises d'insertion étaient en activité avec une moyenne de onze salariés recrutés sous statut d'insertion. Les trois quarts d'entre elles appartiennent au secteur tertiaire. En 1992, les entreprises d'insertion ont disposé d'une dotation de 144 millions de francs pour 4 000 places.

114,75 millions de francs supplémentaires sont inscrits au budget 1993 afin de porter le nombre des places disponibles à 7 000.

Les associations intermédiaires, créées en 1987, ont pour objet de mettre à la disposition de particuliers, d'associations et d'entreprises des personnes sans emploi pour effectuer des tâches non couvertes par le secteur marchand.

Depuis 1989, ces associations s'adressent à des publics en grande difficulté de réorientation, notamment aux chômeurs de longue durée et aux allocataires du R.M.I. Elles bénéficient d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'emploi de salariés travaillant moins de 254 heures par trimestre (mi-temps). Ce plafond a été remplacé par un plafond annuel de 750 heures par le décret n° 92-331 du 30 mars 1992.

Depuis le 1er janvier 1992, les associations intermédiaires peuvent intervenir dans le cadre des emplois familiaux. En 1991, le volume d'heures travaillées équivalait à 8 300 emplois à temps plein. 15 % des salariés contactés pour une mission ont accédé ultérieurement à un emploi hors du cadre de l'association intermédiaire.

2. Les contrats locaux d'orientation et les contrats emploi-solidarité

Les contrats emploi-solidarité sont destinés à favoriser l'insertion ou la réinsertion dans la vie active de personnes sans emploi. Ils doivent contribuer au développement d'activité répondant à des besoins collectifs non satisfaits. Ils peuvent être conclus par des collectivités territoriales, des établissements publics nationaux ou locaux, ainsi que par des associations. L'aide de l'Etat consiste en une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale et une aide mensuelle qui couvre 85 % du salaire perçu dans le cas général et peut atteindre 100 % pour les publics prioritaires. Il s'agit d'un contrat à temps partiel (20 heures) et à durée déterminée d'au moins trois mois, pouvant être renouvelé au plus deux fois. Il est au maximum de 12 mois ou de 24 mois pour les publics prioritaires (demandeurs d'emplois inscrits depuis trois ans et plus ou âgés de plus de 50 ans, bénéficiaires du RMI sans emploi depuis plus d'un an et personnes handicapées).

158 200 CES avaient été prévus dans la loi de finances initiale pour 1992. Le succès rencontré par le dispositif (à la suite de fortes incitations !) a suscité une demande très supérieure aux ressources disponibles. Au cours de l'année 1991, 140 000 conventions ont été signées. Fin 1992, le nombre des CES se situera entre 500 000 et 600 000. Désormais, l'offre de CES est concentrée sur les publics prioritaires et notamment sur les chômeurs de longue durée. En outre, la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 a prévu que certains CES pourraient être pérennisés grâce à un mécanisme de prise en charge dégressive par l'Etat sur cinq ans des dépenses de rémunération assorties d'exonérations de charges sociales. 20 000 contrats de ce type sont inscrits sur 1993. Il est également possible, dans certains cas, de prolonger le CES jusqu'à 36 mois. Par ailleurs, une formation est prévue pour 20 % des CES. La dépense globale pour le solde 1992 et 200 000 entrées en 1993 s'élève à 2 649,53 millions, à la charge du budget du travail. 2 350,35 millions, en provenance du compte d'affectation spécial, sont également affectés à cette mesure, soit un total de 4 999,88 millions. S'y ajoutent 630,5 millions au titre du programme de consolidation.

Bien que le CES soit un véritable contrat de travail, il débouche le plus souvent sur un autre emploi aidé ou sur un stage : trois mois après la fin du CES, 21 % des bénéficiaires sont employés sur un contrat de travail de droit commun, 41 % sont de nouveau au chômage et les 38 % restants se répartissent sur un nouveau CES ou sur un autre dispositif d'emploi aidé ou de formation professionnelle.

La loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 a prévu la mise en place de contrats locaux d'orientation qui se substituent aux contrats emploi solidarité pour les jeunes de 16 et 17 ans.

Trop récente, cette mesure n'a pu faire l'objet d'un bilan.

3. Le contrat d'orientation

Ce contrat, qui remplace le stage d'initiation à la vie professionnelle, a été institué par l'accord interprofessionnel du 3 juillet 1991 repris par la loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991. Il s'adresse à des jeunes de moins de 26 ans rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi et concerne les entreprises du secteur marchand. Le titulaire d'un contrat d'orientation, dont la durée est de quatre mois, perçoit un salaire minimal calculé en fonction de son âge. Cette mesure n'a pu encore faire l'objet d'un bilan.

40 000 entrées sont prévues en 1993, contre 30 000 en 1992. Les moyens consacrés à ces contrats s'élèvent à 329,66 millions. Cette dotation budgétaire permet le financement d'un bilan de compétences, d'une formation de 32 heures par mois et d'une rémunération égale à 30 % du SMIC prise en charge à 50 % par l'Etat.

4. L'Agence nationale pour l'emploi

Depuis deux ans, le rôle de l'ANPE en matière d'insertion des catégories de demandeurs d'emploi les plus en difficulté a été considérablement développé.

La subvention de l'Etat à l'ANPE augmente de 342 millions de francs, soit une progression de 8,29 %. L'accroissement des moyens de l'Agence, mobilisée dans le cadre du programme 900 000 chômeurs de longue durée, est justifié d'une part par la poursuite de la mise en oeuvre du contrat de progrès du 18 juillet 1990 avec les pouvoirs publics, d'autre part par le renforcement de l'accueil individualisé des demandeurs d'emploi.

685 emplois seront créés pour développer les interventions de l'Agence et le suivi personnalisé des demandeurs d'emploi, notamment des chômeurs de longue durée. 585 ont donné lieu à un recrutement par anticipation en 1992. 188,2 millions sont prévus à ce titre. Entre 1988 et 1993, les subventions versées à l'ANPE (personnels, fonctionnement, informatique et investissement) sont passés de 2 607,6 millions à 4 492,3 millions.

Les tâches confiés à l'agence sont aujourd'hui très diversifiées : traitement des offres d'emploi (1 116 000 en 1991) et relation avec les entreprises (32,3 % du temps "opérationnel"), interventions en direction des personnes recherchant un emploi, une formation ou un conseil, contrôle des listes, programme 900 000 CLD, signature de conventions avec les collectivités locales ...

Cette multiplication des tâches est certainement à l'origine du malaise qui semble régner au sein du personnel.

C. LES AIDES AUX RESTRUCTURATIONS ET A LA PREVENTION DES LICENCIEMENTS

1. Les conventions d'allocations spéciales du fonds national de l'emploi

Les conventions d'allocations spéciales licenciement du FNE permettent, dans le cadre d'un sureffectif, et sur la base d'une convention entre l'Etat et l'entreprise, d'assurer jusqu'à ce qu'ils puissent faire valoir leurs droits à la retraite, un revenu de remplacement à des salariés âgés de plus de 56 ans et 2 mois dont l'emploi est supprimé et dont les perspectives de recrutement sont réduites.

Il existe également un régime d'allocations spéciales du FNE mi-temps, permettant d'assurer un revenu de remplacement à des salariés âgés de plus de 56 ans et deux mois dont l'emploi est maintenu à mi-temps.

Le niveau de ressources garanti est celui des bénéficiaires de la préretraite progressive (80 % du salaire de référence).

L'allocation spéciale versée aux pré-retraités est égale à 65 % du salaire de référence brut dans la limite du plafond retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale et à 50 % du salaire de référence brut au-delà.

En 1991, 163 766 personnes bénéficiaient de l'AS-FNE. 39 012 y sont entrées en cours d'année. Les dotations consacrées aux allocations spéciales du FNE sont passées de 12 648,07 millions en 1988 à 10 milliards 510 millions en 1993.

Il faut également mentionner les conventions sociales de la sidérurgie (4 284 millions en 1993).

2. Les contrats de solidarité de pré-retraite progressive

Les contrats de solidarité pré-retraite progressive conclus entre l'Etat et un employeur permettent, sur la base du volontariat, à des salariés âgés de plus de 55 ans, de transformer leur emploi plein temps en emploi à mi-temps. Outre leur salaire à mi-temps versé par leurs employeurs, les salariés perçoivent une allocation de pré-retraite progressive prise en charge par l'Etat. Le revenu total ainsi perçu est égal à 80 % du salaire brut antérieur.

En contrepartie des avantages consentis aux salariés, l'employeur prend l'engagement de compenser en équivalent temps plein les transformations d'emploi par des embauches extérieures et de maintenir son effectif de référence pendant une certaine durée.

En 1991, le stock de bénéficiaires était de 12 540 et le flux de 3 600 premiers paiements. 743,50 millions sont inscrits au budget 1993 (1 306 millions en 1988).

Le projet de loi relatif au temps partiel, récemment examiné par le Sénat, unifie les régimes d'allocations spéciales FNE mi-temps et de pré-retraite progressive. Les entreprises ne seront plus soumises à une obligation de maintien d'effectif mais à une obligation d'embauche compensatrice parmi les publics les plus en difficulté.

L'ensemble de ces mesures intervient dans le cadre des plans sociaux tels qu'ils ont été précisés par la loi du 2 août 1989. Le ministère du travail veille particulièrement à la qualité de ces plans. Les partenaires sociaux, soucieux de l'équilibre de l'UNEDIC, sont également intervenus afin de ralentir les licenciements des salariés âgés en réaménageant la "contribution Delalande" (voir rapport sur le projet de loi relatif au temps partiel).

3. Les conventions d'allocation temporaire dégressive et d'aide à la mobilité géographique

Les allocations temporaires dégressives permettent de favoriser le reclassement externe du salarié licencié pour raison économique par une compensation financière partielle ou totale de la perte de salaire dans l'emploi de reclassement (53 millions). Cette compensation est versée pour deux ans. Les aides à la mobilité géographique sont destinées aux salariés licenciés pour motif économique qui acceptent un nouvel emploi entraînant un changement de domicile.

La première mesure concerne 2 968 personnes en 1991 et la seconde 828.

4. Le chômage partiel

Le système d'indemnisation du chômage partiel résulte de l'application conjointe de textes d'origine légale et conventionnelle. Il se compose d'une allocation spécifique versée par l'Etat et égale depuis le 1er juillet 1991 à 18 Francs par heure perdue en deçà de la durée légale de travail. Cette allocation est complétée par l'indemnité complémentaire versée par l'employeur en vertu de l'accord national interprofessionnel du 21 février 1968 qui porte la garantie à 50 % de la rémunération, avec un minimum de 27 Francs au 1er juillet 1990.

L'Etat peut prendre en charge, dans le cadre de convention du FNE, l'indemnité complémentaire due par l'employeur.

Face à la dégradation de la conjoncture, l'Etat a sensiblement relevé le niveau de son aide en 1991 afin d'inciter les entreprises à recourir au chômage partiel plutôt qu'au licenciement. Cette mesure a été reconduite jusqu'à la fin de l'année 1992.

Le contingent annuel d'heures indemnifiables au titre de l'allocation spécifique a également été accru de 100 heures pour être porté à 600 heures par salarié.

En 1991, 7 600 610 journées ont été indemnifiées contre 2 500 000 en 1990.

L'évolution est principalement due à une augmentation très forte des demandes du secteur automobile.

5. Les mesures d'accompagnement des restructurations

127 000 personnes sont entrées dans des dispositifs d'accompagnement des restructurations, y compris les pré-retraites, en 1991 (+ 45 %).

Cependant, dans la même année, l'ANPE enregistrait 470 000 inscriptions pour motif de licenciement économique (+ 11 %). Les dispositifs d'adaptation et de reclassement ont concerné 84 500 personnes, soit 67 % des entrées de 1991.

53 % d'entre elles sont des adhésions à des conventions de conversion et 14 % sont des adhésions à l'une des mesures du fonds national de l'emploi.

● Les convention de conversion : créées par les partenaires sociaux en 1986, les conventions de conversion doivent, en application de la loi du 2 août 1989, relative au droit à la conversion, être obligatoirement proposées pour tout licenciement de moins de dix salariés, tout licenciement de plus de dix salariés dans les entreprises de moins de cinquante personnes et pour tout licenciement dans le cadre d'une procédure judiciaire. Depuis sa création, les adhésions augmentent régulièrement.

Les crédits étaient de 324 millions en 1988 (25 000 personnes) et seront de 683,88 millions en 1993, sur la base de 80 000 personnes.

On constate cependant que le taux de reclassement diminue régulièrement : 49 % des personnes en 1989 et 38 % en 1991 retrouvent un emploi dans les six premiers mois suivant leur entrée dans le dispositif.

● Les congés de conversion : après une légère baisse en 1990, les adhésions reprennent en 1991 et atteignent le niveau de 1989 avec 1 220 salariés.

● Les cellules de reclassement : un décret de 1989 a créé une aide destinée à inciter les entreprises à mettre en place une cellule de reclassement chargée d'accompagner les salariés licenciés dans leur recherche d'emploi. L'intervention du FNE ne peut excéder 7 000 Francs par bénéficiaire. 270 conventions ont été conclues concernant environ 18 000 bénéficiaires depuis la création de la mesure fin 1991.

Les mesures destinées à mettre en oeuvre la politique de l'emploi sont nombreuses et variées. Certaines sont spectaculaires (exo-jeunes, emplois familiaux, exonération de charges pour l'embauche d'un premier salarié), tandis que d'autres restent beaucoup plus confidentielles (conseil aux entreprises, prospection auprès des PME-PMI). La plupart de ces mesures sont adaptées à la situation et les crédits du ministère ne font pas défaut.

Pourtant, votre commission ne peut que constater l'échec de cette politique au regard des seuls chiffres du chômage. Si, à l'évidence, une partie des demandeurs d'emploi relève du dispositif d'insertion, les autres, de plus en plus nombreux, ne sont que les victimes de conditions économiques désastreuses en termes d'emploi.

Or, une véritable politique de l'emploi ne saurait être seulement curative. Elle doit intervenir en amont, avant que n'interviennent les destructions d'emplois. Certes, la politique économique dépend étroitement de facteurs extérieurs, difficilement maîtrisables. Mais cette situation ne peut que rendre encore plus urgent un débat sur ce que sera l'emploi dans les années à venir. Malheureusement, rien n'a été jusqu'à présent véritablement entrepris en ce sens.

CHAPITRE III

I. LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Cette année, comme les deux années précédentes, l'accent est mis, dans le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur la formation professionnelle afin, selon le ministre, de toujours mieux adapter la formation à l'emploi.

Cependant, la politique de formation professionnelle ne repose pas seulement sur l'Etat ; elle repose aussi et en grande partie sur les entreprises ainsi que sur les régions. Les négociations collectives entre les partenaires sociaux et les négociations entre les branches professionnelles, les régions et l'Etat y tiennent une grande place. A cet égard, les années 1991 et 1992 auront été très riches puisqu'on ne compte pas moins, dans le domaine de la formation, de quatre accords ou avenants repris dans deux lois importantes : il s'agit des accords du 3 juillet 1991, relatifs à la formation et au perfectionnement professionnels et du 15 octobre 1991 sur la formation des salariés des entreprises de travail temporaire, ainsi que des avenants à l'accord du 3 juillet 1991 du 8 novembre 1991 et du 8 janvier 1992 concernant respectivement le congé individuel de formation des salariés titulaires d'un contrat à durée déterminée et l'apprentissage. Ces accords ont été transposés, et sous certains aspects étendus (l'apprentissage dans le secteur public), par les lois du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi et du 17 juillet 1992 relative à l'apprentissage et à la formation professionnelle. Cette dernière s'est en outre inspirée des travaux de la table ronde sur l'apprentissage des 3 et 4 février 1992.

Les principaux chiffres (1990-1993)

Le financement de la formation continue et de l'apprentissage, au bénéfice de 5,5 millions de personnes en 1990, a été de 107,3 milliards dont 46,67 milliards à la charge de l'Etat (46,3 %), 5,2 milliards à la charge des régions (5,2 %), 41,7 milliards à la charge des entreprises (41,4 %), le reste étant principalement partagé entre les autres administrations publiques, l'UNEDIC et les ménages. En 1989, cette somme était de 90,1 milliards, avec une répartition à peu près identique. La formation de première insertion est de 18,7 milliards, dont 6,2 milliards pour l'apprentissage, le reste visant à pallier les carences du système éducatif. La formation des chômeurs représente également 18 milliards et la formation des actifs occupés 58,2 milliards dont 36,7 milliards pour le secteur privé et

18,5 milliards pour les agents de l'Etat. Autre chiffre significatif, la formation de première insertion des jeunes (hors apprentissage) et celle des chômeurs, représente 30,3 % de l'ensemble (30,5 milliards).

Sur l'ensemble de ces chiffres, la part du ministère chargé de la formation professionnelle s'élève à 18,1 milliards, soit 18 % du total.

Tableau : Le financement final de la formation continue et de l'apprentissage en 1990

(En millions F)

	Formation de première insertion			Formation des chômeurs	Formation des actifs occupés				Total Formation continue et apprentissage	Activités annexes	Total général	
	Stages contrats et actions d'insertion	Apprentissage	Total		salariés d'entreprises et non salariés	Agents de l'Etat	formation post-scolaire	Total			Mémoire F	%
Etat (total)	7.315	1.892	9.207	12.404	1.449	18.540	2.698	22.687	44.298	2.378	46.676	46,3
Ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle	4.293	176	4.469	11.819	530	167	0	697	16.965	1.174	18.159	18,0
Autres ministères	3.022	1.716	4.738	585	919	18.373	2.698	21.990	27.313	1.204	28.517	28,3
Collectivités locales (total)	69	1.647	1.716	2.057	1.222	0	69	1.291	5.064	268	5.332	5,3
Régions	3	1.607	1.610	2.057	1.222	0	54	1.276	4.943	267	5.210	5,2
Départements et communes	66	40	106	0	0	0	15	15	121	1	122	0,1
Autres administrations publiques	24	84	108	252	1.653	0	0	1.653	2.013	179	2.192	2,2
U.N.E.D.I.C.	0	0	0	3.257	0	0	0	0	3.257	0	3.257	3,2
Entreprises	5.044	2.580	7.624	62	31.281	0	63	31.344	39.030	2.730	41.760	41,4
Ménages	0	46	46	0	1.096	0	174	1.270	1.316	228	1.544	1,5
Total	12.452	6.249	18.701	18.032	36.701	18.540	3.004	58.245	94.978	5.783	100.761	100,0
%	12,4	6,2	18,6	17,9	36,4	18,4	3,0	57,8	94,3	5,7	100,0	

Source : Délégation à la formation professionnelle - Compte économique de la formation continue, résultats provisoires 1990

Pour 1993, le ministère engagera 25,68 milliards (y compris les reports affectés), contre 24,48 milliards en 1992 et l'Etat dans son ensemble 45,77 milliards, contre 38,07 milliards en 1992 (+ 20,33 %), mais ces derniers chiffres recouvrent des contrats d'insertion (CES et CLO) qui ne comportent que peu de formation ; la comparaison est donc difficile avec les chiffres cités ci-dessus.

TABLEAU DE L'ENVELOPPE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

		(En millions F)	
Nature des actions	1992 (1)	1993 (2)	
I. FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE			
A. Actions en faveur des jeunes et accompagnement des parcours de formation			
<i>Travail, Emploi, Formation Professionnelle et CAS</i>			
Dispositif d'accueil et d'orientation	330,80	330,00	
Crédit Formation Individualisé et autres actions jeunes	5.366,46	4.196,07	
Exonération des charges sociales (contrats de qualification)	2.598,00	2.903,00	
PAQUE	0,00	4.519,65	
Sous-total A	8.295,26	11.948,72	
B. Autres actions			
<i>Agriculture</i>			
Actions de formation et actions éducatives en milieu rural	102,57	140,85	
<i>Artisanat et commerce</i>			
Actions de formation	30,23	80,38	
<i>Education nationale</i>			
Formation professionnelle et actions de promotion	636,35	686,13	
<i>Jeunesse et sports</i>			
	0,00	20,80	
<i>Justice</i>			
Formation professionnelle des avocats	10,71	10,71	
<i>Tourisme</i>			
Actions spécifiques de formation	8,63	12,94	
<i>Travail, emploi et formation professionnelle</i>			
Programme national de formation professionnelle	2.387,58	2.212,30	
Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) et autres organismes de formation	5.288,23	5.588,98	
Stages en faveur des chômeurs de longue durée (F.N.E.)	5.331,33	6.727,53	
Versement à l'U.N.E.D.I.C (AFR)	1.385,00	2.146,00	
Participation de l'Etat au C.I.F. et C.F.I. salariales	830,00	710,00	
Fonctionnement des services payeurs	130,00	195,00	
<i>Charges communes et CAS</i>			
Emplois familiaux	130,00	180,00	
Sous-total B	16.270,63	18.711,62	
TOTAL I (formation professionnelle continue)	24.565,89	30.660,34	
II. APPRENTISSAGE			
A. Rénovation et renforcement de l'apprentissage			
Travail, emploi et formation professionnelle	458,25	458,25	
Commerce et artisanat	34,50	33,14	
Charges communes	200,00	0,00	
B. Exonération des charges sociales			
Travail, emploi et formation professionnelle	2.276,27	2.685,00	
TOTAL II (apprentissage)	2.969,02	3.176,39	

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

Nature des actions	(En millions F)	
	1992 (1)	1993 (2)
III DOTATION DE DECENTRALISATION RELATIVE A LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET A L'APPRENTISSAGE		
A. Application des lois de décentralisation	2.719.30	2.838.95
B. Application de la loi portant rénovation de l'apprentissage	90.44	94.42
TOTAL III (dotation de décentralisation)	2.809.74	2.933.37
TOTAL GENERAL (I + II + III)	30.344.65	38.770.10
ACTIONS ASSOCIEES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE		
Insertion par l'activité		
<i>Travail, emploi et formation professionnelle et CAS</i>		
Contrats emploi solidarité et contrats locaux d'orientation	4.156.86	5.960.04
Contrats de retour à l'emploi	3.535.79	3.040.50
TOTAL INSERTION	7.692.65	9.000.54
TOTAL GENERAL (I + II + III) + insertion	38.037.30	45.770.64

(1) Dotations PLF 1992 + reports 1991 affectés.

(2) Dotations PLF 1993 + reports 1992 affectés.

Avant d'aborder plus en détail le bilan 1992 et les perspectives tracées par le budget pour 1993, il convient de rappeler les grandes évolutions de la politique de formation professionnelle menée par les gouvernements successifs depuis cinq ans.

I. L'EVOLUTION DU SYSTEME DE FORMATION PROFESSIONNELLE DEPUIS 1988

L'année 1988 ne présente pas de grandes innovations par rapport aux années précédentes : les stages 16/25 ans sont reconduits. On assiste cependant à une prise de conscience des dérives des SIVP et des TUC, ce qui conduira à en modifier légèrement la formule au début 1989 en insistant sur le volet formation. Le chômage de longue durée augmentant, des actions préventives sont mises en place : stages courts de reclassement professionnel et expérimentation des cercles de recherche d'emploi.

L'année 1989 est surtout marquée par un effort de rationalisation des dispositifs existants et la définition de nouvelles priorités. C'est d'abord la refonte des TUC (travaux d'utilité collective), des PIL (programme d'initiative locale) et des activités d'intérêt général du RMI en contrats emploi-solidarité, les CES. Le contrat de retour à l'emploi (CRE), fusionne les contrats aidés pour les chômeurs de longue durée, et l'allocation d'insertion et de formation fusionne les autres actions de formation réservées aux chômeurs, à l'exception de l'allocation en faveur des femmes isolées. C'est aussi en 1989 qu'est institué le crédit formation individualisé (CFI), réservé aux jeunes sans qualification, afin de les amener, par un parcours individualisé faisant appel aux dispositifs existants, au niveau V (CAP-BEP).

L'ensemble de ces dispositifs est reconduit en 1990 mais une autre priorité se fait jour : constatant que les entreprises (une sur deux) éprouvent des difficultés à recruter, on s'oriente vers la prospection des besoins des bassins d'emploi, sous forme de diagnostic-action, tout en créant 50 000 stages d'accès à l'emploi. En outre, le CFI est étendu aux adultes demandeurs d'emploi et les handicapés entrent dans le dispositif des CRE. Le système de formation professionnelle qui privilégiait l'individu et l'éducation permanente depuis 1971 change officiellement d'orientation avec l'accord du 3 juillet 1991 : les formations doivent maintenant

correspondre aux besoins des entreprises. Il y a là un changement de mentalité particulièrement important.

A partir de 1991, la politique de formation professionnelle s'articule autour de deux axes : le renforcement du lien emploi-formation et le centrage des aides et des dispositifs relevant de l'Etat sur les catégories les plus en difficulté. Ainsi, en juillet, est lancée, par les préfets, une consultation des milieux socio-économiques, afin de mieux connaître leur besoins de recrutement et les gisements potentiels d'emplois. Cette action sera poursuivie par l'ANPE. Cette évolution s'accompagne d'un recours toujours plus grand aux entreprises dans le cadre des formations en alternance, y compris de la part de l'Education nationale. En outre, l'apprentissage, qui est le prototype même de la formation en alternance, suscite un regain d'intérêt : plan de rénovation dès 1989, mais surtout relance en 1991. Malheureusement, cet élan retombe assez vite en se heurtant aux pesanteurs de l'Education nationale qui y voit un concurrent dangereux. La loi du 17 juillet 1992 a cependant donné une nouvelle impulsion à l'apprentissage, notamment en octroyant aux régions, à la suite d'une initiative de notre commission, les moyens financiers nécessaires à la mise en place de formations adaptées aux besoins locaux.

Parallèlement, les aides de l'Etat aux CRE sont réservées aux chômeurs de longue durée et, en septembre, sont créés les carrefours jeunes qui rassemblent tous les acteurs locaux concernés par l'insertion des jeunes ; pour tenir compte de la diversité des situations, le CFI est renforcé tandis que sont créés le contrat d'orientation, qui remplace le SIVP, et le contrat local d'orientation, qui est un pré-CES. A ces contrats sont associés des bilans de compétences, formule progressivement élargie. Les jeunes refusant toute formation ne sont pas oubliés puisqu'est institué l'exo-jeunes destinée à insérer dans le monde du travail des jeunes réfractaires à toute formation, en espérant que le contact avec l'entreprise leur fera prendre conscience de la nécessité d'une formation. Un dispositif analogue avait d'ailleurs été suggéré par votre commission.

1992 est l'année où sont mis en oeuvre ces nouveaux dispositifs. S'y ajoute le programme de préparation active à la qualification et à l'emploi (PAQUE), institué à titre expérimental lors du conseil interministériel du 8 janvier, et destiné aux jeunes dont le niveau est insuffisant pour entrer en CFI.

En conclusion de ce rappel des principales évolutions de la politique de formation professionnelle, il convient de citer quelques chiffres : en 1989, 1 228 400 personnes ont suivi des actions financées par l'Etat, 1 520 800 en 1990 et 1 504 700 en 1991. Quant aux effectifs formés, ils sont passés de 969 670 à 1 231 900. Les actions ne sont donc

pas négligeables, même si on constate souvent un sous-emploi des dispositifs par rapport aux prévisions, ce qui explique en partie les reports de crédits d'une année sur l'autre. Le chiffrage des besoins a toujours constitué une faiblesse du dispositif de formation professionnelle, rendant contestable, année après année, la présentation des crédits budgétaires.

Il faut cependant reconnaître à la politique de formation professionnelle une certaine cohérence. En revanche, en terme d'insertion, ses résultats apparaissent beaucoup plus incertains. Cela ressort nettement du bilan 1991. Elle n'est donc pas exempte de critiques et n'est pas sans générer quelques interrogations.

II. LE BILAN DE 1991 ET LES PERSPECTIVES POUR 1993

Le budget de la formation professionnelle pour 1993, tant par ses crédits que par ses orientations, est un budget de confirmation. En revanche, on devrait assister à un certain renouveau des actions des régions et des entreprises.

A. LES ACTIONS D'ORIENTATION, D'INSERTION ET DE FORMATION DESTINEES AUX JEUNES

1. Les actions à dominante d'insertion

Hors apprentissage, la part consacrée par l'Etat à la formation des jeunes de 16 à 25 ans s'élève en 1991 à 16,5 milliards, dont 7,6 milliards pour des actions d'insertion (SIVP et CES) et 8,9 milliards pour des actions de formation professionnelle. En dehors des dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes sortant du système scolaire qui a concerné 43 315 jeunes en 1991, l'accueil et l'orientation des jeunes relèvent des 460 permanences d'accueil, d'information et d'orientation, les PAIO, et des 222 missions locales : 502 300 jeunes, dont une majorité de jeunes filles, ont été reçus et orientés ; 400 000 d'entre eux ont été dirigés vers le crédit formation individualisé mis en oeuvre au sein des 382 carrefours jeunes. Trois types de parcours existent, faisant appel aux ressources de formation disponible sur une "zone" d'emploi-formation : préqualification, qualification et réinsertion simple sans qualification.

Six mois après la sortie du CFI, 28,3 % des jeunes qui y sont entrés entre 1989 et 1990 avaient un emploi de droit commun (CDI, CDD ou intérim), 21,3 % bénéficiaient d'un contrat aidé (CES, SIVP, contrats d'apprentissage, de qualification ou d'adaptation), 38,8 % étaient au chômage et 11,5 % en inactivité pour diverses causes (maladie, service national notamment). Ainsi, l'accès direct à un emploi (y compris les contrats précaires), ne concerne qu'un peu plus d'un jeune sur quatre.

Situation des jeunes six mois après leur sortie du C.F.I.

(en %)

Situation 6 mois après la sortie du CFI	Jeunes entrés en C.F.I. au :				Ensemble des jeunes
	4 ^{ème} trim. 1989	1 ^{er} trim. 1990	2 ^{ème} trim. 1990	3 ^è trim. 1990	
Contrats de travail de droit commun (1)	30.0	29.8	25.1	25.2	28.3
Contrats de travail aidés (2)	19.4	21.3	22.0	25.0	21.3
Chômage	39.2	38.4	40.3	35.7	38.8
Inactivité (3)	11.3	10.3	12.4	13.9	11.5
	100	100	100	100	100

(1) Emplois CDI, CDD, intérim

(2) CES, SIVP, contrats d'apprentissage, de qualification, d'adaptation

(3) Service national, maladie, maternité ou absence de recherche d'emploi pour divers motifs

Source : Etude D.F.P. / A.F.P.A

En 1992, 117 500 places en CFI avaient été ouvertes. 100 000 le seront en 1993. La diminution du nombre de places tient compte du recul des entrées en CFI observé en 1991 (- 40 000) dû au trop grand retard de formation d'une partie des bénéficiaires potentiels. C'est ce qui a motivé la mise en oeuvre du programme PAQUE institué le 8 janvier dernier et destiné à aider une partie des jeunes dont les lacunes en terme d'écriture, de lecture, de calcul ou de raisonnement ne leur permettent pas de trouver un emploi ou une formation qualifiante. 70 000 places ont été ouvertes en 1992, 30 000 le seront en 1993, et le dispositif est pérennisé, sous la forme d'une étape préliminaire au CFI ; la décision d'orientation est prise au sein du carrefour jeune. 4,52 milliards sont consacrés à cette action en 1993.

Au titre de l'insertion, il faut encore noter pour 1993 une forte augmentation des aides (+ 43 %) en faveur des CES et des

contrats locaux d'orientation : 5,96 milliards de francs. On observe cependant un recours aux CLO moins important que prévu, ce qui a conduit à n'ouvrir que 40 000 contrats en 1993 au lieu des 60 000 prévus en 1992.

2. Les actions d'adaptation à l'emploi

A côté de l'orientation et de la réinsertion dans un parcours qualifiant, l'autre aspect de la politique de formation professionnelle des jeunes est la recherche d'une meilleure adéquation des qualifications aux besoins de recrutement des entreprises : outre les stages qualifiants de niveau IV (supprimés en 1993 car relevant désormais des régions), et les ateliers pédagogiques personnalisés, il s'agit des contrats de formation en alternance et de l'apprentissage.

230 000 jeunes ont bénéficié en 1991 d'un contrat de formation en alternance, contrat de qualification, contrat d'adaptation ou SIVP. Les entreprises y ont consacré 7,8 milliards. Hormis le cas des SIVP appelés à disparaître (33 400 jeunes), remplacés par le contrat d'orientation au cours de cette année, les contrats en alternance présentent un taux d'insertion intéressant : deux jeunes sur trois ont un emploi, et quatre sur dix un emploi stable. Il apparaît donc qu'à niveau équivalent les formations dans le secteur marchand sont plus favorables à l'emploi que les formations dans le secteur non marchand (CES notamment). On constate un déplacement vers le contrat de qualification (103 000 jeunes), bénéficiant d'une exonération de charges sociales plus favorable (2,9 milliards prévus en 1993), au détriment du contrat d'adaptation (91 100 jeunes). Le niveau du contrat de qualification tend à s'élever.

L'apprentissage a concerné en 1991 230 000 jeunes pour une dépense publique de 3,7 milliards dont 2,3 milliards au titre des exonérations de charges sociales. 131 797 contrats ont été signés en 1991, soit une très légère hausse (600) par rapport à 1990. La taxe d'apprentissage a par ailleurs rapporté 5,9 milliards en 1990, dont une partie seulement, le quota (20 %) et le fonds national interconsulaire de compensation (9 %) vont à l'apprentissage. Les régions ont consacré 2,2 milliards à l'apprentissage en 1991.

En 1993, l'Etat participera à hauteur de 3,14 milliards dont 2,68 milliards d'exonération de charges (correspondant à 140 000 contrats nouveaux) et la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage passera de 2,8 milliards

à 2,93 milliards, en raison de son indexation, depuis la loi de finances pour 1990, sur la dotation globale de fonctionnement.

L'apprentissage reste une bonne filière d'insertion puisque 55 % des jeunes apprentis (garçons) signent un contrat à durée indéterminée, contre 36 % au sortir de la voie scolaire. Six apprentis sur dix sont formés par les entreprises du secteur artisanal, ce qui indique que les entreprises industrielles n'ont pas encore pris totalement conscience de l'intérêt de développer ce type de formation, préférant le contrat de qualification et le contrat d'adaptation.

A la suite des engagements pris par le Gouvernement lors de l'examen, cet été, du projet de loi sur l'apprentissage, la loi de finances pour 1993 institue un crédit d'impôt visant à inciter au développement à l'apprentissage : l'entreprise qui engagera un nouvel apprenti bénéficiera d'un avantage fiscal de 3 750 Francs si elle comprend plus de 50 salariés, et de 5 250 Francs pour les plus petites. Le dispositif est intégré dans le cadre du crédit d'impôt formation, et il s'appliquera dès le 1er octobre 1992, date de signature des nouveaux contrats. Il n'est cependant pas satisfaisant dans la mesure où il n'intéresse que les entreprises qui engagent un apprenti ou augmentent le nombre de leurs apprentis. Mais si, comme c'est souvent le cas, le nombre d'apprentis reste stable, l'entreprise ne bénéficiera pas du crédit d'impôt. Le dispositif perdra donc très vite tout intérêt pour les artisans. Votre commission observe que le mécanisme ne correspond pas aux engagements pris par le ministre lors de l'examen du projet de loi sur l'apprentissage, lors de la session de printemps. Il s'agissait alors de compenser l'augmentation du salaire de l'apprenti qui était aligné sur celui des titulaires d'un contrat de qualification. Pour couvrir cette augmentation, une majoration du FNIC en faveur des entreprises de moins de dix salariés a été annoncée. Cependant, cette mesure, dont on ne connaît exactement ni les modalités, ni le financement, ne saurait satisfaire les artisans.

B. LA FORMATION ET LA REINSERTION DES ADULTES

19,7 milliards ont été consacrés par l'Etat à la formation de quelque 1,16 millions d'adultes en 1991, dont 16,1 milliards en faveur des demandeurs d'emploi et 3,6 milliards en faveur des adultes occupés. Cela représente une augmentation de 16,5 % par rapport à 1990. La durée moyenne de formation est de 300 heures.

La formation des agents de l'Etat, hors administration territoriale, militaires et magistrats, a concerné 2 105 000 personnes dont 66 000 pour un premier emploi dans la fonction publique et 2 039 000 personnes en fonction.

Les entreprises (environ 100 000) ont consacré à la formation en 1991, 3,2 % de la masse salariale (2,3 % en 1986) dont 35,45 milliards pour la formation des adultes (3,57 millions de stagiaires), sur un total de 41,2 milliards. Le taux de la contribution est donc largement supérieur au taux légal : celui-ci, de 1,2 % en 1991, est passé à 1,4 % à compter du 1er janvier 1992 et sera de 1,5 % à compter du 1er janvier 1993 (voir tableau ci-après).

*Types d'action de formation et modes de prise en charge
(hors conventions de convention)*

Type d'action	1991 (résultats estimés)														
	Entreprises			F.A.F.			O.P.A.C.I.F.			O.M.A.			Total		
	Stagiares	H.S. (1) (en millions)	Coût (2) (millions F)	Stagiares	H.S. (1) (en millions)	Coût (3) (millions F)	Stagiares	H.S. (1) (en millions)	Coût (4) (millions F)	Stagiares	H.S. (1) (en millions)	Coût (5) (millions F)	Stagiares	H.S. (1) (en millions)	Coût (millions F)
Plan de formation	2.643.264	118,6		687.648	34,4	3.829	-	-	-	-	-	-	3.330.912	153,0	
Congé individuel de formation	8.736	3,4	29.161	6.600	0,8	36	27.832	25,9	2.428	-	-	-	43.168	30,1	35.454
Contrats de formation en alternance (6)	n.d.	n.d.	41	-	-	-	-	-	-	196.197	113,8	5.705	196.197	113,8	5.746
Total	2.652.000	122,0	29.202	694.248	35,2	3.865	27.832	25,9	2.428	196.197	113,8	5.705	3.570.277	296,9	41.200
Rappel total 1990 (différent)	2.558.700	118,0	28.300	596.070	31,5	3.429	25.620	22,4	1.895	206.610	100,1	5.432	3.387.000	272,0	39.056

(1) Heures-stagiares.

(2) Dépenses déclarées par les entreprises nettes des versements aux F.A.F., aux O.P.A.C.I.F., aux O.M.A. et à l'exclusion du versement au Trésor public au titre du 0,3 % de la formation des demandeurs d'emploi, des conventions de convention et des frais de C.C.I.

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

(4) Dépenses déclarées par les O.P.A.C.I.F. (formation, information et dépenses d'exploitation)

(5) Dépenses déclarées par les O.M.A. (formation, information et dépenses d'exploitation)

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

Source : C.E.R.E.Q., D.F.P., O.M.A., O.P.A.C.I.F., F.A.F.

Les régions ont consacré, quant à elles, 3,76 milliards à la formation professionnelle continue sur un total de 5,96 milliards consacrés à la formation. S'y ajoutent les actions inscrites dans les contrats de plan Etat-Régions, pour 674 millions en 1991.

En ce qui concerne les actions financées par l'Etat, la part la plus importante concerne la lutte contre le chômage de longue durée : ainsi, 200 000 personnes (chômeurs de longue durée, personnes âgées de plus de 50 ans et allocataires du RMI) ont bénéficié d'une action d'insertion et de formation pour un coût de 4,02 milliards. Le dispositif n'assure pas une bonne réinsertion, car trop éloigné de l'entreprise ; une évolution se dessine cependant vers une implication plus grande des partenaires locaux pour mieux orienter les stagiaires ; cependant, trois mois après la fin du stage, 60 % des stagiaires sont au chômage. C'est pourquoi le dispositif recule légèrement au profit des stages d'accès à l'emploi (anciens stages de mise à niveau, créés en 1976) : 37 801 personnes en ont bénéficié en 1991 ; elles sont plus jeunes et au chômage depuis moins longtemps que les bénéficiaires d'une AIF.

47 000 demandeurs d'emploi ont bénéficié d'un stage de reclassement professionnel en 1991, dont une majorité de femmes, avec un taux de reclassement d'environ un tiers.

Le contrat de retour à l'emploi, qui vise à réinsérer des personnes durablement exclues du marché du travail, a permis à 103 000 personnes de bénéficier d'un contrat de travail (un sur deux est un CDI). Cependant, ce dispositif ne concerne que marginalement la formation professionnelle puisque seulement 6,1 % des conventions comprennent un volet formation, en augmentation cependant par rapport à 1990 (4,3 %). 3,04 milliards y sont consacrés en 1993, en diminution de 500 millions.

Les autres interventions de l'Etat concernent les stages FNE femmes isolées (13 014 stagiaires), la formation des cadres au chômage (ils sont 148 000 en juin 1992) pour qui le nombre de places sera porté à 7 000, le programme national de formation professionnelle (FFPPS) avec 2,21 milliards ; il faut noter à ce propos que l'enveloppe "ingénieurs" bénéficie d'une hausse de 42,8 millions de francs, afin de poursuivre le programme de doublement des formations : on peut cependant se demander aujourd'hui, au regard des vagues de licenciements, des retards pris par l'Europe spatiale ou des hésitations concernant la TVHD, si cette politique est toujours justifiée. Du moins, serait-il nécessaire de bien en préciser les objectifs. Enfin, l'Etat participe au financement du congé individuel de formation (710 millions) et prend en charge les deux tiers de

l'allocation de formation reclassement versée par l'UNEDIC lorsqu'un demandeur d'emploi suit une formation. 2,14 milliards contre 1,38 milliards en 1992 sont prévus à ce titre pour 1993.

L'Etat intervient également au titre des conventions tripartites Etat-régions-Assedic, des actions du fonds national de l'emploi (FNE) au titre des conventions de formation et d'adaptation (31 571 bénéficiaires en 1991) et des dispositifs de conversion (68 188 congés et 66 968 conventions).

Enfin, l'AFPA voit ses crédits augmenter de 142,47 millions (+ 3,75 %), ce qui porte la subvention de l'Etat à 4,18 milliards. 153 290 stagiaires ont été accueillis en 1991, soit 7,5 % de plus qu'en 1990. Les difficultés liées à la mise en oeuvre du contrat d'objectif (mars 1991) semblent aujourd'hui résolues.

*

* *

Parvenue au terme de cette présentation de la politique de formation professionnelle, votre commission, si elle s'en tenait à la cohérence de la démarche, pourrait exprimer une certaine satisfaction.

Les dispositifs d'insertion par la formation, tels que le contrat de retour à l'emploi et surtout les contrats de qualification et d'adaptation, ont fait preuve de leur efficacité. Ils traduisent la volonté, réaffirmée depuis deux ans, de mieux adapter la formation à l'emploi ; la mesure a été prise des difficultés rencontrées par de nombreux jeunes sortant sans formation du système scolaire et des formations et des parcours adaptés (CFI) ont été mis en place ; l'idée s'est imposée progressivement de l'avantage des formations en alternance, au point de voir l'alternance s'inscrire dans le cursus scolaire ; l'apprentissage, réformé en 1987 dans le sens d'une revalorisation, mais dont les effectifs stagnaient, a reçu de nouvelles impulsions en 1989 (plan de rénovation) et surtout en 1991 et a débouché sur la loi du 17 juillet 1992. En outre, la recherche de qualité des formations s'est imposée.

Les entreprises également ont évolué vers une prise de conscience de l'intérêt de la formation et l'Etat, constatant de nombreuses inégalités, les a aidées, notamment les plus petites d'entre elles : aide au remplacement du salarié parti en formation, transposition législative des accords des partenaires sociaux sur la formation professionnelle et continue de 1991 et 1992, prévoyant notamment l'extension du dispositif de formation continue aux entreprises de moins de dix salariés, incitations fiscales avec le crédit

d'impôt formation (mesure instituée par la loi de finances pour 1988, réouverte et réaménagée depuis).

L'ensemble de ces dispositifs s'est traduit par une amélioration constante au fil des ans des crédits consacrés à la formation professionnelle, action considérée à juste raison comme prioritaire. Contrairement aux actions classiques de lutte contre le chômage et l'exclusion, la formation professionnelle ne peut en effet encourir le reproche d'être curative : elle constitue un investissement. On sait bien qu'elle doit désormais intervenir tout au long de la vie active en raison de la rapidité d'évolution des techniques et des pratiques.

Mais ce constat doit être tempéré sur de nombreux points :

D'abord, une partie des actions du ministère consiste à pallier les carences du système éducatif qui a partiellement failli à sa mission. Plus de 100 000 jeunes arrivent chaque année sur le marché du travail sans qualification, dont un tiers est à la limite de l'illettrisme ; cela suppose des dispositifs d'orientation et des actions de remise à niveau très ciblées, coûteuses, comme le programme PAQUE, et pourtant insuffisantes.

On constate en outre certaines incertitudes dans la mise en oeuvre de nombreuses actions : ainsi en est-il de l'habillage en carrefour jeunes de structures plus anciennes, les PAIO et les missions locales, ce qui laisse supposer que ces structures ne remplissent pas leur mission ; une simplification des dispositifs d'orientation semblerait donc s'imposer ; il en est de même pour les stages dont les noms changent alors que le dispositif reste sensiblement identique : ainsi, en raison du rythme rapide du remplacement, coexistent souvent plusieurs types de contrats ou de stages quasiment identiques. On a un peu l'impression que l'on joue sur la nouveauté du nom pour relancer un produit ancien. En fait, on s'aperçoit que les dispositifs vieillissent très vite.

Une autre constatation est que les entreprises manifestent un intérêt plus grand pour les formules les moins coûteuses en terme de charges sociales : il s'agit de la question du coût du travail et du poids des charges sociales déjà évoquée dans le présent avis.

A cela s'ajoute un nouveau sujet d'inquiétude concernant les entreprises : quelle place accepteront-elles de donner aux formations en alternance ? Pourront-elles accueillir autant de jeunes que les systèmes de formation le souhaiteraient, dans la mesure où la formation n'est pas leur vocation première. Le peu de développement de l'apprentissage dans l'industrie est, à cet égard, plutôt inquiétant. Il semble que des mesures incitatives plus importantes que l'actuel

crédit d'impôt devraient être mises en oeuvre. Se pose également la question de l'encadrement des jeunes en formation par des tuteurs : le mécanisme des préretraites progressives récemment adopté par le Sénat est un moyen de répondre à la demande, mais rien n'incite les salariés âgés à y entrer : or, jusqu'à présent, ils ont surtout préféré la cessation complète d'activité.

Par ailleurs, il serait nécessaire de réfléchir à une revalorisation de l'image des métiers, à commencer par l'image qu'en donne l'Education nationale lorsqu'elle présente la filière professionnelle comme une filière de relégation.

Un autre point concerne le contrôle des organismes de formation professionnelle, des organismes collecteurs et des organismes de bilan de compétence. Un effort a déjà été fait en ce sens, avec retard, cependant, en raison de la non-parution des décrets d'application de la loi du 4 juillet 1990 ; les contrôles ont débouché sur 44 320 861 F de redressement en 1991 pour les organismes de formation et sur 30 986 351 F pour les organismes paritaires agréés. En 1993, l'inspection de la formation sera renforcée de 41 inspecteurs et de 5 contrôleurs, mais cela paraît bien insuffisant au regard du nombre considérable d'organismes et des sommes en jeu. Une certaine rationalisation serait en outre nécessaire, surtout au moment où se met en place le financement de la formation professionnelle pour les entreprises de moins de dix salariés.

Enfin, il convient de souligner la faiblesse des résultats obtenus en termes de réinsertion dans un contrat de travail de droit commun par le système de formation professionnelle. Encore s'agit-il généralement d'un contrat à durée déterminée. Mais, le plus souvent, la formation se poursuit par une période de chômage, une autre formation ou un contrat d'insertion. Il devient alors très difficile de mesurer l'impact de ces dispositifs, qui apparaissent alors plus comme un moyen de réduire les chiffres du chômage que comme un moyen d'insérer durablement dans le marché du travail.

Ainsi, sans méconnaître les aspects positifs de la politique de formation professionnelle, votre commission ne peut que constater que celle-ci s'inscrit dans un contexte économique, social et éducatif à ce point dégradé qu'elle en devient un instrument tout à la fois onéreux et en grande partie inefficace.

CHAPITRE IV

LES RELATIONS DU TRAVAIL.

Les crédits affectés aux actions consacrées aux relations du travail (chapitre 44-73) s'élèvent à 130,69 millions, en diminution de près de 8 %, en raison de l'ajustement aux besoins des crédits relatifs aux conseillers du salarié, institution qui fonctionne bien mais qui se heurte à des problèmes de disponibilité de personnes (au 30 juin 1991, 2 600 conseillers avaient procédé à 15 301 interventions).

Les objectifs prioritaires du ministère sont la prévention des risques professionnels et la normalisation européenne en matière d'équipement de travail.

Les crédits consacrés à la formation syndicale stagnent à 66,16 millions mais ceux affectés à la formation des conseillers prud'hommes passent de 26,20 millions à 32,81 millions, en prévision du renouvellement des conseillers en décembre 1992. Les crédits consacrés à la médecine du travail restent stables à 1,56 million tandis que la prévention des risques professionnels se voit consacrer 6,38 millions contre 5,38 millions en 1992.

Par ailleurs, lors du conseil des ministres du 27 novembre 1991, a été annoncée une politique de changement du travail reposant sur trois instruments : les diagnostics courts mis en oeuvre par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et ses antennes régionales, le fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) et les aides au conseil. Cette politique vise à améliorer la compétitivité des entreprises et à mieux répondre aux aspirations de leurs salariés.

La subvention de l'Etat à l'ANACT est reconduite en francs courant en 1993. Elle s'élève à 68,75 millions de francs.

Les crédits de paiement du FACT passent à 26,25 millions ; une partie de ceux-ci concerne la prévention des risques professionnels. Les crédits consacrés aux aides au conseil sont de 31,75 millions.

*

L'examen des crédits concernant les relations du travail permettent traditionnellement de dresser un bilan de ce domaine.

● L'amélioration des conditions de travail

Plusieurs textes sont intervenus cette année pour améliorer les conditions de travail dans les entreprises : le décret n° 92-478 du 28 mai 1992 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif et modifiant le code de la santé publique, en application de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme ; la loi n° 92-119 du 2 novembre 1992 relative à l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations du travail et modifiant le code du travail et le code de procédure pénale.

Il faut en outre rappeler la mise en application de la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991 modifiant le code du travail et le code de la santé publique en vue de favoriser la prévention des risques professionnels et portant transposition de directives européennes relatives à la santé et à la sécurité du travail, dont, selon l'engagement du ministre, tous les décrets devraient être publiés avant la fin de l'année.

Par ailleurs, la politique du ministère en faveur des changements de travail se poursuit avec trois objectifs : aider les entreprises à procéder à un diagnostic ou à faire un bilan de leur situation et de leurs dysfonctionnements, mobiliser les aides au conseil (gestion des ressources humaines, formation), enfin incitation à l'échange d'expérience en matière d'organisation du travail.

En outre, il faut citer la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes, correspondant cependant à une situation trop spécifique pour être examinée dans le présent avis.

● La négociation collective

En 1991, la négociation collective s'est poursuivie à un rythme soutenu avec un accord et 36 avenants au niveau interprofessionnel, 36 accords et conventions et 934 avenants au niveau des branches professionnelles et 6.750 accords d'entreprises.

On observe par ailleurs un élargissement des thèmes négociés, notamment vers la protection sociale complémentaire (70 accords). La négociation salariale de branche marque un certain ralentissement (- 16 %), tandis que les préoccupations "formation professionnelle-classifications", à la suite des accords interprofessionnels relatifs à la formation professionnelle de juillet

1991 et janvier 1992, réapparaissent au niveau des branches et des entreprises.

A propos de la représentation syndicale, mesurée à l'occasion des élections aux comités d'entreprise, on constate un recul de la CGT, et une stabilité ou une légère progression des autres formations. En ce qui concerne les délégués syndicaux, on remarque également un recul de l'implantation syndicale (- 4,4 % en 1989 par rapport à 1987). Enfin, le taux de syndicalisation est en 1990 de 11 % par rapport à la population active et de 15 % par rapport à la population active salariée.

● L'intéressement et la participation des salariés

La tendance à l'accroissement de l'intéressement ne s'est pas poursuivie en 1991. 9 824 accords sont en vigueur en 1991 (- 8,3 % par rapport à 1990) couvrant approximativement 1,9 million de salariés.

30 22 accords ont été conclus en 1991, concernant 600 000 salariés. En 1990, 4 000 francs ont été versés par salarié, soit 9 milliards de francs (4 440 F en 1989). La prime d'intéressement s'est élevée en moyenne à 3,2 % de la masse salariale. Pour 1991, plus d'une entreprise sur quatre estime qu'elle ne pourra rien verser.

● Hygiène et sécurité du travail

Pour la troisième année consécutive, les accidents du travail ont augmenté en 1990 après avoir régulièrement diminué depuis 1975.

Selon les dernières statistiques de la CNAM (mars 1992) le nombre d'accidents survenus en 1990 s'élève à 1 563 000 contre (1 539 000 en 1989).

Les accidents graves, avec incapacité permanente, sont en progression de 5 % (67 233), alors qu'ils étaient en régression en 1988 et 1989.

Le nombre des accidents mortels s'élève à 1 213.

EVOLUTION	PERIODE 1982 - 1987	PERIODE 1987 - 1990
Effectif salariés	- 5,4 %	+ 8,3 %
Accidents avec arrêt	- 28,8 %	+ 14,8 %
Accidents graves	- 34,8 %	+ 6,5 %
Décès	- 26,1 %	+ 20,8 %

Sources CNAM : Statistique nationale des accidents du travail

Si l'on excepte les branches de la chimie, du vêtement, des textiles, cuirs et peaux et de l'énergie (gaz-électricité) qui regroupent 6 % des salariés, l'augmentation du nombre total des accidents est le fait de toutes les branches d'activités.

Près de 60 % des accidentés travaillent dans le BTP, la métallurgie, l'industrie agroalimentaire ou le secteur des transports et de la manutention.

A lui seul, le BTP est responsable d'un accident sur cinq. Les accidents sur les chantiers ont le plus fort taux d'incapacité permanente et de mortalité.

Les causes ne semblent pas seulement conjoncturelles. En effet même si on remarque un lien entre l'évolution des accidents du travail et le regain de l'activité économique jusqu'en 1990, il semble plutôt, ainsi que votre commission l'a déjà souligné, que les conditions de sécurité dans les entreprises se détériorent.

Les choix d'organisation du travail et les conditions d'emploi, qui tendent à accroître la précarité, sont sans doute les causes déterminantes de la dégradation constatée.

La loi du 31 décembre 1991 sur les risques professionnels devrait contribuer à améliorer cette situation, notamment en ce qu'elle permet l'arrêt total ou partiel de chantiers jugés dangereux, et améliore le fonctionnement de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, grâce à une meilleure formation de ses membres.

Il faut en outre noter que le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social (n° 2978, 9e législature) déposé à l'Assemblée nationale, propose, sur la suggestion du "rapport Dorion" (juillet 1991) sur la modernisation de la réparation des accidents de travail et

des maladies professionnelles, une nouvelle procédure de reconnaissance des maladies professionnelles.

● Les juridictions du travail

Les conseils de prud'hommes sont saisis chaque année d'environ 150 000 affaires nouvelles. Ainsi, en 1991, 156 250 affaires ont été enregistrées au niveau national, cependant que 146 914 affaires étaient terminées.

L'activité des conseils est très variable. Le conseil de prud'hommes de Paris a ainsi enrôlé 14 549 affaires nouvelles en 1990 et celui de Bobigny (Seine-Saint-Denis) 3 472 affaires alors que certains petits conseils étaient saisis de moins de 100 affaires nouvelles.

En rapportant ces chiffres au nombre de conseillers en exercice, on a pu observer des situations très diverses, allant de 0,75 à 25,5 affaires nouvelles en moyenne par an et par conseiller.

Aussi, dans la perspective des élections prud'homales du 9 décembre 1992, une réflexion a été engagée dès 1990 conjointement avec le ministère de la justice, concernant l'activité minimale qu'il était souhaitable de maintenir dans les conseils de prud'hommes pour garantir la qualité des jugements et la crédibilité de l'institution. Parallèlement, il a été procédé à un examen approfondi de la carte prud'homale et des effectifs des conseils de prud'hommes existants.

Cette réflexion et l'évolution constatée dans l'activité des sections des conseils, liée à la situation des bassins d'emploi, ont conduit, après qu'il ait été procédé en 1991 à une consultation nationale des autorités et organismes concernés, à supprimer onze conseils de prud'hommes ayant une très faible activité, sur les 282 existants. De même, il a été procédé à des ajustements dans les effectifs des conseils de prud'hommes de manière à mieux les répartir entre les conseils et les sections en fonction de l'activité actuelle. Globalement, le nombre de conseillers n'a été que faiblement réduit (14 614 au lieu de 14 872 auparavant). Les augmentations ont porté en général sur les sections du commerce et de l'encadrement alors que les effectifs d'un certain nombre de sections de l'industrie ont été réduits. Ces modifications ont été inscrites dans les deux décrets n° 92.629 et 92.630 du 9 juillet 1992.

Enfin, les conseils de prud'hommes seront renouvelés le 9 décembre 1992.

● Les conflits du travail

La baisse du nombre de journées perdues pour fait de grève (41 600 par mois en moyenne) s'est poursuivie en 1991, suivant une tendance constatée depuis 1975. Cependant le niveau atteint est le plus bas depuis 1946. Cette baisse est également constatée dans la fonction publique.

Les conflits sont d'ordre salarial (41 %) ou liés à la défense de l'emploi (37 %). Les conflits de droit et les conflits liés aux conditions de travail sont en baisse avec respectivement 17 % et 5 %.

L'initiative des conflits reste en majorité syndicale, mais les initiatives non syndicales ("coordination" notamment) représentent 26 % de l'ensemble des conflits, surtout lorsque le conflit a un caractère corporatiste, d'ailleurs souvent lié aux restructurations. Ce phénomène n'est cependant pas propre à la France.

● Les engagements internationaux de la France et l'Europe sociale

Un récent arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes sur le travail de nuit des femmes (arrêt Stoeckel du 25 juillet 1991), en poussant la France à dénoncer en février 1992 la convention OIT n° 89 sur le travail de nuit des femmes, a mis en lumière la difficulté qu'il y a parfois à articuler le droit international du travail et le droit social communautaire. Des contradictions peuvent exister entre les différents engagements internationaux souscrits par la France (c'est également le cas pour d'autres Etats membres de la Communauté), notamment, en matière sociale, entre les conventions de l'OIT, la Charte sociale du Conseil de l'Europe de 1961 et les normes communautaires qui se sont développées depuis l'adoption de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs en 1989 et de l'Acte Unique.

L'entrée en vigueur de l'Acte Unique, qui a accru les pouvoirs de la Communauté en matière sociale, impliquait une révision et un renforcement des procédures de coopération et de consultation dans un esprit de réciprocité entre l'OIT et la Communauté. Ceci a été réalisé par un échange de lettres en date du 21 décembre 1989 qui organise la coopération entre les deux institutions.

Par ailleurs, la Communauté a acquis de nouvelles compétences en matière de ratification, puisque les conventions adoptées par la conférence de l'OIT doivent être soumises à "l'autorité compétente", ce qui revient à les soumettre à la Communauté pour les

matières relevant de la compétence communautaire en vertu du Traité.

Plusieurs conventions de l'OIT devraient être soumises à ratification. Parmi elles, figurent la convention n° 171 concernant le travail de nuit (adoptée par la conférence lors de sa 77e session, le 26 juin 1990).

Par ailleurs, l'Europe sociale, qui se construit avec prudence (le domaine qui progresse le plus est celui de la santé et de la sécurité des travailleurs, nécessitant un important travail normatif), connaîtra une certaine évolution lorsque sera mis en oeuvre le Traité de Maastricht : les principales modifications concerneront l'extension des domaines (actuellement la santé et la sécurité des salariés) où les décisions peuvent être prises à la majorité qualifiée aux conditions de travail, à l'information et à la consultation du personnel et à l'égalité professionnelle, et surtout la possibilité donnée aux partenaires sociaux de se substituer à la Commission pour élaborer des directives sous la forme de conventions collectives européennes, adaptation conventionnelle du principe de subsidiarité.

Enfin, il convient de rappeler la modification constitutionnelle du 25 juin 1992 qui dispose que "le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative dès leur transmission au Conseil des Communautés" et laisse au règlement de chaque assemblée "le soin de déterminer les modalités selon lesquelles des résolutions peuvent être votées pendant les sessions ou en-dehors d'elles".

Ces dispositions, lorsqu'elles seront en application, permettront aux assemblées de se prononcer, comme le souhaitait votre commission l'année dernière dans ce même avis, sur les actes en cours d'élaboration et non plus seulement au moment de leur transposition en droit interne, ce qui retirait toute possibilité d'influer sur les textes.

*

* *

Au terme de cet examen, considérant qu'un avis sur l'action d'un ministère ne repose pas seulement sur le niveau des crédits de ce ministère, mais sur l'ensemble d'une politique, ici celle de l'emploi et de la formation professionnelle, dont l'échec au regard des seuls chiffres est évident, votre commission des affaires sociales a donné un avis défavorable à l'adoption du budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.