

N° 83

—  
**SÉNAT**

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

**AVIS**

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

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 Beaudeau, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Roger Lise, *secrétaires* ; Louis Althape, José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Eric Boyer, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Bénézet, Jean Chérioux, François Delga, Mme Michelle Demessine, MM. André Diligent, Jean Dumont, Mme Joëlle Dusseau, MM. Léon Fatous, Alfred Foy, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Paul Hammann, Roland Huguet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, Simon Loueckhote, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Max Marest, Charles Metzinger, Mme Hélène Missoffe, MM. Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Louis Philibert, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Bernard Scillier, Pierre-Christian Taittinger, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°39) (1994-1995).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	Pages
OBSERVATIONS DE LA COMMISSION .....	5
INTRODUCTION .....	7
<b>I. LE CHOIX DES ACTIONS PRIORITAIRES RETENU PAR LE GOUVERNEMENT VISE À LIER L'EMPLOI À LA REPRISE ÉCONOMIQUE</b> .....	<b>20</b>
<b>A. LES ACTIONS PRIORITAIRES RETENUES S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITÉ DE LA LOI QUINQUENNALE DU 20 DÉCEMBRE 1993</b> .....	<b>31</b>
<b>B. L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL</b> .....	<b>36</b>
<b>1. L'allègement des cotisations d'allocations familiales pour les bas salaires</b> .....	<b>36</b>
<b>2. L'exonération pour l'embauche d'un premier, deuxième ou troisième salarié</b> .....	<b>39</b>
<i>a) Le premier salarié.</i> .....	<b>39</b>
<i>b) Les deuxième et troisième salariés</i> .....	<b>40</b>
<b>3. Le temps partiel</b> .....	<b>41</b>
<b>4. Les aides à l'embauche de jeunes sans qualification</b> .....	<b>42</b>
<i>a) L'exo-jeunes</i> .....	<b>42</b>
<i>b) L'APEJ</i> .....	<b>43</b>
<b>5. Les emplois familiaux</b> .....	<b>44</b>
<b>B. LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES ET DES ADULTES</b> .....	<b>46</b>
<b>1. Les principaux chiffres : des crédits en augmentation constante</b> .....	<b>46</b>
<b>2. Bilan global de la formation professionnelle en 1993 et perspectives pour 1995</b> .....	<b>52</b>
<i>a) Les actions en direction des jeunes</i> .....	<b>53</b>
1) Le crédit formation individualisé .....	<b>54</b>
2) Les contrats d'insertion en alternance .....	<b>55</b>
3) Le réseau d'accueil .....	<b>57</b>
4) Le fonds partenarial .....	<b>58</b>
5) La politique de formation des jeunes est actuellement dans une phase transitoire .....	<b>59</b>
<i>b) La formation et la réinsertion des adultes</i> .....	<b>62</b>

	Pages
	-
1) Les actions de formation du FNE en direction des chômeurs de longue durée (CRE et stages) .....	63
2) Les autres formations du Fonds national de l'emploi .....	65
<i>c) La participation de l'Etat aux actions de formation conduites par d'autres instances .....</i>	<i>65</i>
1) Dans le cadre du programme national du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS). ..	65
2) Avec les régions et les autres collectivités territoriales .....	67
3) Avec les entreprises .....	70
<b>C. L'INSERTION ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION .....</b>	<b>74</b>
<b>1. Les dispositifs d'insertion et de lutte contre l'exclusion .....</b>	<b>74</b>
<i>a) Les contrats emploi-solidarité (CES) .....</i>	<i>74</i>
<i>b) Les emplois consolidés à l'issue d'un CES (ECIC) .....</i>	<i>76</i>
<b>2. L'insertion par l'économique .....</b>	<b>77</b>
<i>a) Les entreprises d'insertion .....</i>	<i>77</i>
<i>b) Les associations intermédiaires .....</i>	<i>78</i>
<b>D. LES MOYENS DES SERVICES ET DES ORGANISMES PARTICIPANT AU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI .....</b>	<b>79</b>
<b>1. Les moyens des services .....</b>	<b>79</b>
<b>2. L'Agence nationale pour l'emploi .....</b>	<b>79</b>
<b>3. L'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) .....</b>	<b>82</b>
<b>II. LA NÉCESSAIRE RIGUEUR QUI TOUCHE LES AUTRES ACTIONS NE DOIT PAS CONDUIRE À LES NÉGLIGER LORSQUE LEURS EFFETS SONT MOINS IMMÉDIATS .....</b>	<b>85</b>
<b>A. LES DÉPENSES PASSIVES SONT RAMENÉES À UN SEUIL DÉSORMAIS DIFFICILEMENT COMPRESSIBLE .....</b>	<b>85</b>
<b>1. L'indemnisation du chômage .....</b>	<b>85</b>
<b>2. Le fonds national de chômage .....</b>	<b>88</b>
<b>3. Les préretraites .....</b>	<b>89</b>
<i>a) Les allocations spéciales du Fonds national de l'emploi (ASFNE) .....</i>	<i>89</i>
<i>b) Les préretraites progressives .....</i>	<i>90</i>
<b>B. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS CONNAISSANT DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES .....</b>	<b>91</b>
<i>1) Les allocations temporaires dégressives .....</i>	<i>92</i>
<i>2) Les conventions de conversion .....</i>	<i>92</i>
<i>3) Le reclassement des travailleurs étrangers .....</i>	<i>92</i>
<i>4) La dotation de restructuration .....</i>	<i>92</i>
<i>5) Les audits économiques et sociaux dans les entreprises .....</i>	<i>93</i>
<i>6) Les aides à la création d'entreprise .....</i>	<i>93</i>
<b>C. UN AJUSTEMENT DES CRÉDITS DES RELATIONS DU TRAVAIL AUX BESOINS CONSTATÉS .....</b>	<b>94</b>
<b>1. L'hygiène et la sécurité .....</b>	<b>94</b>
<b>2. Les conflits du travail .....</b>	<b>95</b>

	Pages
	-
<b>3. La négociation collective .....</b>	<b>96</b>
<b>4. L'intéressement et la participation des salariés .....</b>	<b>96</b>
<b>5. Le conseiller du salarié .....</b>	<b>97</b>
<b>6. La déclaration préalable à l'embauche .....</b>	<b>97</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>99</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>103</b>
<b>1. AUDITION DU MINISTRE .....</b>	<b>103</b>
<b>2. EXAMEN DE L'AVIS .....</b>	<b>108</b>

## Observations de la commission

Sur le rapport pour avis de **MM. Louis Souvet** (travail et emploi) et **Jean Madelain** (formation professionnelle), la commission des Affaires sociales a, au cours de sa séance du mercredi 23 novembre 1994 :

- approuvé les grandes orientations retenues par le Gouvernement pour conduire sa politique de l'emploi et de la formation professionnelle dans le but de lier l'emploi à la reprise économique ;

- pris acte des résultats déjà obtenus concernant notamment la relance des formations en alternance, l'allègement du coût du travail et l'instauration d'une plus grande flexibilité de l'emploi ;

- regretté la diminution des crédits affectés à la dotation décentralisée pour la promotion de l'emploi et à l'aide au conseil aux PME-PMI, qui risque de priver les collectivités territoriales d'un instrument adapté aux conditions locales et les entreprises d'une aide précieuse pour leur survie ;

- souhaité, en conséquence, obtenir des assurances que la continuité de ces actions serait garantie en 1995 ;

- souhaité que des actions spécifiques soient définies et mises en oeuvre pour faciliter l'insertion des jeunes les plus défavorisés et des chômeurs de très longue durée en veillant notamment à éviter les disparités régionales et la concurrence des mesures entre elles ;

- souhaité que l'apprentissage dans le secteur public soit encouragé et que l'apprentissage dans le secteur privé puisse être financé à la hauteur de la demande ;

- approuvé l'accomplissement de démarches auprès des instances européennes, de l'Organisation mondiale du commerce et du Bureau international du travail afin que soit élaborée une "clause sociale minimale".

Elle a, en conséquence, donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 1995.

Mesdames, Messieurs,

Cette année encore, le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle figure au titre des priorités du Gouvernement. Parmi les quatre objectifs du projet de budget général pour 1995 on trouve en effet le développement de l'emploi et la lutte contre l'exclusion. L'évolution légèrement favorable de la courbe du chômage et surtout les signes de plus en plus nets de reprise économique ne devaient en effet pas conduire à relâcher l'effort consenti depuis juillet 1993 avec l'adoption de la loi relative à l'emploi et à l'apprentissage et de la loi de finances rectificative, poursuivie avec la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Le Gouvernement, dont les choix sont partiellement à l'origine des améliorations constatées, l'a fort bien compris.

Ainsi, alors que les budgets civils de l'Etat n'augmentent que de 2,6 %, à structure constante, l'ensemble des crédits consacrés à la politique de l'emploi et aux relations du travail progressent de 10,44 % avec 114.452,84 millions. Hors charges communes (25.055 millions), le budget du ministère du travail augmente de 8,22 % avec 89.397,84 millions.

Les crédits consacrés au travail et à l'emploi représentent 7,8 % des dépenses totales de l'Etat.

Depuis 1981, le budget du travail n'a cessé de croître (tableau 1) sans, pour autant, que cela se traduise par une amélioration sensible du marché de l'emploi, l'efficacité de la politique de l'emploi se mesurant en "chômeurs évités" et non en créations d'emploi. L'accroissement du budget 1995 pourrait, dans ces conditions, inciter au pessimisme : le ministre du travail et le Gouvernement ne croiraient pas à la reprise, ni à l'amélioration de la

situation de l'emploi, puisqu'ils persistent à augmenter les crédits. La réalité est cependant différente : depuis l'année dernière, en effet, la nature du budget a partiellement changé puisque celui-ci augmente essentiellement pour lier l'emploi à la reprise économique, car on sait aujourd'hui que cet ajustement ne sera pas entièrement spontané.

**Tableau 1 : évolution du budget du TEPF depuis 1991 (hors BCC)**

*en millions de francs*

	1991	1992	1993	1994	1995
LFI	67 653,86	69 052,17	72 711,56	82 606,17	89 397,85
Crédits ouverts	90 573,00	94 728,00	101 828,00	91 408,00	
Crédits consommés	79 087,00	87 229,00	94 990,00		
Taux de consom.	87%	92%	93,50%		

*Crédits ouverts : LFI + LFR + reports + fonds de concours et après transferts, répartitions et annulations.*

*1994 : crédits ouverts au 31 août.*

*1995 : projet de loi de finances.*

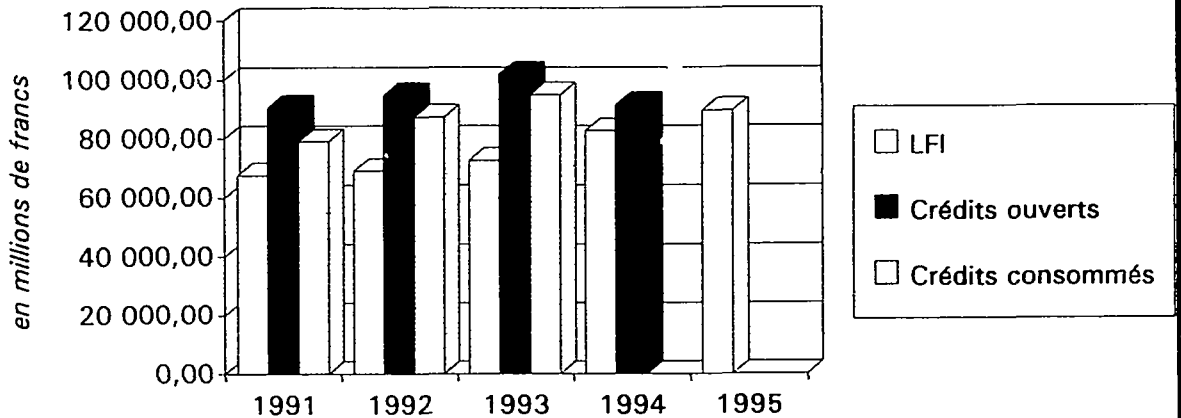
Au titre des réformes de structure, on citera la politique d'allègement des charges des entreprises par la budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales pesant sur les bas salaires : 17,5 milliards y sont consacrés (sur un total de 27 milliards d'allègement de charges sociales compensées par le budget de l'Etat) au lieu de 9 milliards en 1994.

Ces chiffres marquent bien la continuité dans laquelle s'inscrit la politique de l'emploi qui, en 1995, n'a pas à comporter d'innovations mais à resserrer ses interventions sur quelques actions majeures. Au-delà du débat sur le distingo entre dépenses passives et actives, dépenses qui ne sont finalement que des remèdes malhabiles au chômage, le projet de budget confirme donc le choix d'une autre voie, celle de la prévention, visant à créer les conditions d'une croissance plus riche en emploi qu'elle n'a pu l'être ces dernières années.

Le caractère malhabile des politiques de l'emploi peut d'ailleurs être illustré, indépendamment de ses résultats mesurés par le taux de chômage, par l'évolution des masses budgétaires. Le tableau 1 et le graphique 1 mettent en évidence les différences constatées entre le montant des crédits votés en loi de finances initiale, les crédits effectivement ouverts (après reports, loi de finances rectificative, abondements liés aux fonds de concours, transferts, répartitions et annulations) et les crédits finalement consommés en cours d'année : on y constate des écarts importants, d'une part entre dotation initiale et crédits ouverts, d'autre part entre crédits ouverts et crédits consommés.

Graphique 1

Evolution du budget en loi de finance initiale et en exécution



Ces différences non négligeables s'expliquent avant tout par l'importance des reports pour non-consommation de crédits en raison de surestimations des besoins, de l'essoufflement des dispositifs, des blocages volontaires par mesure d'économie ou encore par la poursuite d'une même action sur deux exercices budgétaires (reports techniques). Elles illustrent la difficulté à financer exactement des mesures qui ne sont qu'incitatives et dépendent en grande partie des décisions des chefs d'entreprise.

Toutefois, ces écarts tendent à se réduire : 20 milliards de reports en 1991 et un taux de consommation de 87 %, 12 milliards en 1992 et un taux de consommation de 92 %, 9 milliards en 1993 et un taux de consommation de 93,50 % ; en 1994, les reports sont de 8,2 milliards (dont 4,23 milliards pour les ASFNE (1) et les CES (2) et 1,1 milliard de concours du Fonds social européen pour la formation professionnelle des adultes). Au 31 août 1994, les crédits ouverts s'établissent à 91.408 millions pour une dotation en loi de finances initiale de 82.605 millions, soit un écart de 10,7 % après reports, transferts et annulations. A la même date, le taux de consommation

(1) Allocations spéciales du Fonds national de l'emploi.

(2) Contrats emploi solidarité.



est de 82 %. Dans la mesure où certaines actions apparaîtraient surdotées et feraient l'objet de reports anticipés ou d'annulations, la dérive pourrait être ramenée à environ 5 %. On constate donc que les crédits ouverts en 1994 sont supérieurs à la dotation prévue en loi de finances initiale pour 1995 de plus de 2 milliards. Si les engagements de rigueur budgétaire sont tenus au cours de 1995, c'est un budget à la baisse qui est présenté cette année, en rapport avec l'évolution présente et prévisible du marché du travail, elle-même liée à la croissance économique.

Le budget du travail pour 1995 a été bâti sur des prévisions de croissance du PIB comprises entre 2,7 et 3 %, avec une stabilisation du chômage accompagnant la reprise. Le ministère du travail est donc volontairement resté très prudent dans ses prévisions, alors que le Gouvernement considère que les créations nettes d'emplois salariés dans le secteur marchand non agricole devraient se situer entre 260.000 et 300.000 en raison de la reprise économique et d'un ajustement plus rapide que par le passé de l'emploi à l'activité ; dans cette optique, le chômage diminuerait de 60.000 à 150.000 personnes.

L'objectif du Gouvernement est de réduire d'un million en cinq ans le nombre des chômeurs, à raison de 150.000 à 200.000 chômeurs en moins par an, ce qui suppose de 340.000 à 350.000 créations d'emploi annuelles.

C'est à partir de ce contexte et de ces prévisions qu'ont été définies les grandes orientations du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

**Les grandes orientations du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, retenues par le Gouvernement (\*)**

• *Solidarité, insertion et lutte contre l'exclusion*

- publics visés : chômeurs de longue durée, jeunes les plus en difficulté, handicapés ;
- moyens : CES (650.000), SIFE (225.000), SAE (45.000), CRE (160.000), ECIC (30 000), AP (+ 500 places), CAT (+ 2.000 places), insertion par l'économique (+ 12 %), APEJ, fonds partenarial, renforcement des moyens de l'ANPE.

• *Accompagnement de la reprise économique*

- aide aux restructurations, adaptation de la main d'oeuvre (préretraites et préretraites progressives) et aides à la flexibilité de l'emploi : TRIID, temps partiel ;
- aide aux créations d'entreprises (ACCRE et chèque-conseil) ;
- orientation des chômeurs et des jeunes vers l'entreprise . CRE, contrats de formation en alternance ;

• *Encouragement à la création d'emplois par l'allègement du coût du travail*

- exonération totale ou partielle de cotisations d'allocations familiales pour les salaires allant jusqu'à 1,3 SMIC ;
- exonération des charges patronales pour les CRE, CA, CQ et CO ;
- allègement d'impôt pour les emplois familiaux et chèque-service.

(\*) L'explication des sigles et le détail des mesures figurent dans les parties I et II du rapport pour avis.

*Les crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*

Les crédits du ministère s'élèvent, pour 1995, à 89.397,84 millions de francs, contre 82.606,17 millions en loi de finances initiale pour 1994. La progression est donc de 8,22 %. Les moyens des services (titre III) sont de 8.172,84 millions, soit une hausse de 4,85 % par rapport à 1994 où ils s'élevaient à 7.794,32 millions. Les principales hausses concernent les rémunérations (+ 53 millions), la communication et l'information (+ 30,3 millions), les subventions aux organismes de formation, d'études et de recherche (+ 34,86 millions) et à l'ANPE (+ 255,04 millions).

**Tableau 2**  
**Crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle**  
**1994/1995** en millions de francs

	LFI 1994	PLF 1995	Evolution %
<b>Budget du ministère du travail</b>			
Moyens des services	2 967,05	3 113,76	4,94
Indemnisation du chômage (FNC et ASF)	7 603,87	9 162,45	20,50
Insertion et lutte contre l'exclusion (1)	21 976,99	26 511,65	20,63
ANPE-AFPA	9 010,63	9 344,12	3,70
Formation professionnelle (2)	22 673,40	23 000,58	1,44
Travail-emploi (3)	18 374,23	18 265,28	-0,59
<b>Total</b>	<b>82 606,17</b>	<b>89 397,84</b>	<b>8,22</b>
<b>Budget des charges communes</b>			
Financement de la loi quinquennale	600,00	0,00	-100,00
Exo-jeunes	800,00	300,00	-62,50
Budgétisation des cotisations d'allocations familiales	9 000,00	17 500,00	94,44
UNEDIC	10 000,00	5 000,00	-50,00
Fonds DOM (4)	0,00	610,00	-
APEJ (5)	0,00	1 645,00	-
<b>Total</b>	<b>20 400,00</b>	<b>25 055,00</b>	<b>22,82</b>
<b>Total général</b>	<b>103 006,17</b>	<b>114 452,84</b>	<b>11,11</b>
<b>Modification de structure 94/95</b>			
Redressement de l'UNEDIC	-5 000,00		
FRILE (transfert)	-42,50		
Entretien des cités administratives (transfert)	-1,50		
Retraites des fonctionnaires	-12,00		
Exonérations CRE DOM (transfert)	-124,00		
Mesures d'urgence	5 803,00		
<b>Total à structure constante 1995</b>	<b>103 629,17</b>	<b>114 452,84</b>	<b>10,44</b>

1. GES, CRE, handicapés, insertion par l'économique.

2. CA, CQ, DGD, CIF, AFA etc.

3. FNE, ACCRE, conventions de conversion, relations du travail etc.

4. Fonds pour l'insertion créé par la loi "Perben" n° 94-638 du 25 juillet 1994.

5. Aide au premier emploi des jeunes.

Les interventions publiques (titre IV) sont de 88.898,23 millions en 1995 contre 82.170,81 millions en 1994, ce qui correspond à une augmentation de 8,19 %. Pour ce titre, on constate des évolutions contrastées, difficiles à suivre en raison de la modification de certains libellés et de changements de nomenclature à la suite notamment de la mise en oeuvre de la loi quinquennale qui a décentralisé la formation professionnelle qualifiante des jeunes. On notera pour ce motif une forte augmentation de la dotation de décentralisation (+ 1.735,47 millions). Les autres augmentations concernent le fonds national de l'emploi et le fonds national du chômage (respectivement + 3.210,4 millions et + 1.558,58 millions), ainsi que les exonérations de charges sociales (+ 2.085,47 millions).

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) s'élèvent en crédits de paiement à 75,84 millions en 1995 contre 50,6 millions en 1994 (+ 49,88 %) et les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI), toujours en crédits de paiement, à 499,62 millions contre 435,36 millions (+ 14,76 %).

Aux crédits du ministère s'ajoutent les crédits inscrits au budget des charges communes : 25.055 millions, en augmentation de 22,82 %, essentiellement au titre de la budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales portant sur les bas salaires.

La répartition des crédits sur les grandes actions et leur évolution sont résumées dans le tableau n° 2. Afin de comparer les dotations 1994 et 1995, il convient de noter qu'à la suite de l'adoption d'un avenant à l'accord du 22 juillet 1993, seulement 5 milliards seront inscrits en loi de finances initiale au titre de la participation de l'Etat au redressement de l'UNEDIC sur les 10 milliards prévus. Par ailleurs, la participation du ministère au fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) est transféré au budget du ministère de l'intérieur, l'entretien des cités administratives où le ministère occupe des bureaux est transféré au budget des charges communes, les crédits des pensions civiles ont été réduits et l'exonération de charges sociales des CRE des DOM ont été transférés au ministère des DOM-TOM. Il n'y a pas, en 1995, de crédits inscrits au titre des mesures d'urgence.

Le tableau 3 et le graphique 2 illustrent la structure de l'ensemble des crédits (ministère et budget des charges communes) consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

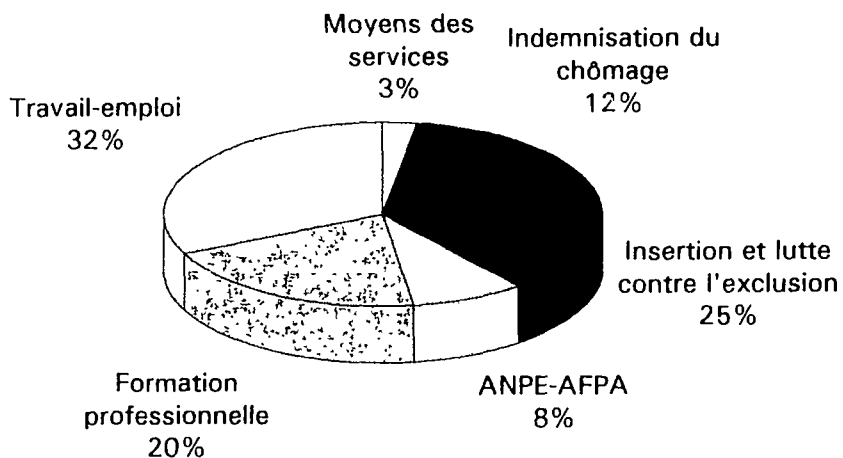
**Tableau 3 - Structure des crédits consacrés au TEF**

(Ministère et charges communes)

	en millions de F	en %
Moyens des services	3 113,76	2,72
Indemnisation du chômage	14 162,46	12,37
Insertion et lutte contre l'exclusion	28 156,65	24,60
ANPE-AFPA	9 344,12	8,16
Formation professionnelle	23 300,58	20,36
Travail-emploi	36 375,28	31,78
Total	114 452,85	

Graphique 2

**Structure du budget (ministère et charges communes)**



*Présentation chiffrée des grandes orientations du budget*

Bien que cette distinction ne soit pas totalement pertinente (1), le budget 1995 du ministère du travail est présenté comme privilégiant les dépenses actives (74 % du budget du travail, 80 % si l'on y inclut les charges communes), les dépenses passives étant désormais ramenées à un taux incompressible, sauf à remettre en cause des actions comme le versement des allocations de solidarité spécifique ou la préretraite FNE.

C'est ainsi que l'accent est mis :

- sur les allègements de charges sociales (sans contrepartie) : il s'agit de la budgétisation des cotisations d'allocations familiales (17,5 milliards) concernant en 1995 les salaires inférieurs à 1,2 SMIC (exonération totale) ou compris entre 1,2 et 1,3 SMIC (exonération de 50 %) ; il convient aussi de citer les avantages fiscaux consentis aux particuliers employeurs qui correspondent sensiblement à une exonération totale des charges sociales (130.000 contrats sont concernés) et représentent une perte de recettes d'environ 3 milliards (auxquels devraient s'ajouter 1,2 milliard en 1996, le plafond de l'avantage fiscal passant de 13.000 F à 45.000 F pour les salaires versés en 1995) ;

- sur le renforcement de la formation en alternance avec l'augmentation du nombre des contrats d'apprentissage (160.000 contre 155.000) et des contrats de qualification (140.000 contre 135.000), ce qui représente un montant d'exonération de charges sociales de 6,1 milliards. Par ailleurs, alors que le programme PAQUE (préparation active aux qualifications et à l'emploi) est supprimé, l'équivalent budgétaire de 130 000 places de crédit formation individualisée (CFI), comme en 1994, est inscrit en faveur des jeunes peu qualifiés (les crédits du CFI, dont une partie sera décentralisée, augmentent globalement de 1,5 %) ;

- sur le renforcement des mesures d'insertion et de lutte contre l'exclusion avec la reconduction d'un programme de 650.000 CES et l'ouverture de 20.000 emplois consolidés à l'issue d'un CES -ECIC- (12.472 millions), l'augmentation des crédits consacrés à l'insertion par l'économie qui passent de 280 à 312,8 millions, ce qui permettra de financer 569 postes supplémentaires en entreprises d'insertion (7.084 au total), l'augmentation du nombre des CRE passant de 140.000 en LFI à 150.000 (3,17 milliards d'exonération de charges sociales) ou encore l'augmentation de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (4.420,06 millions, soit + 7,82 % correspondant à la création de nouvelles places d'accueil (2.000 en

(1) Les CES, par exemple, ne peuvent véritablement être considérés comme une mesure active.

CAT (1) et 500 en AP (2)). Il faut également mentionner à ce titre le dispositif d'aide à l'embauche de Rmistes au chômage depuis plus de deux ans pour lequel aucun crédit spécifique n'est prévu, la prime de 1.850 francs devant être prélevée sur les crédits du RMI ; ce contrat bénéficie d'une exonération de charges patronales qui, pour l'instant, sera compensée ; 50.000 personnes seraient concernées en 1995 ;

- sur le recours aux mécanismes de flexibilité interne et de reclassement professionnel. On y trouve les dispositifs créés ou modifiés par la loi quinquennale : le TRILD (3) (250 millions), l'ACCRES (4) (1981,28 millions pour 61.000 bénéficiaires, contre 45.000 en 1994) ou le Fonds partenarial (150 millions), ainsi que les dispositifs plus traditionnels : les préretraites progressives (+ 381 millions) qui sont encouragées au détriment des préretraites FNE (dont les crédits sont reconduits à 9.995 millions), la dotation de restructuration (+ 141 millions, soit + 37,7 %) et les conventions de conversion (+ 189 millions permettant de porter de 150.000 à 170.000 le nombre de conventions) ;

- enfin sur les moyens des services. En ce qui concerne l'administration, on constate, maintenant que la suppression des services communs avec les Affaires sociales est effective, une stabilité des effectifs. L'augmentation des crédits (4,9 %) concerne le régime indemnitaire des agents, le dégel de 50 emplois dans les services déconcentrés et le budget de fonctionnement (+ 70 millions) où figurent les crédits consacrés à la mise en oeuvre du chèque service (20 millions). Il convient de mentionner ici la réforme de structure qui consiste à regrouper les DRTE et les DRFP en directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) ; cette réforme s'accompagne d'un regroupement immobilier étalé sur trois ans. Quant aux crédits consacrés aux organismes participant au service public de l'emploi, ils progressent de 3,7 % (9.344,45 millions). L'augmentation concerne essentiellement l'ANPE (5.135,52 millions soit + 5,23 %) avec la création de 306 emplois liés au contrat de progrès signé avec l'Etat, visant à redynamiser le service public de l'emploi.

En ce qui concerne les mesures passives, on constate une augmentation importante (+ 20,50 %) des crédits classés sous la rubrique "indemnisation du chômage" du Fonds national du chômage : elle provient de la prorogation pour trois ans, à la suite de l'accord du 30 décembre 1993, du versement de la contribution de l'Etat au régime financier de l'Association pour la structure

(1) Centres d'aide par le travail.

(2) Ateliers protégés.

(3) Temps réduit indemnisé de longue durée.

(4) Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise.

financière. Aucun crédit ne figurait à ce titre dans la loi de finances pour 1994, la convention devant prendre fin au 1er avril 1994.

Ce resserrement des crédits sur les actions prioritaires s'accompagne nécessairement de restrictions sur d'autres actions.

C'est ainsi que le ministère s'est livré à un réexamen des services votés : 4.030,67 millions de francs d'économies seront réalisées au titre notamment :

- du recadrage de diverses mesures dont 2.326,85 millions sur les CES (réduction de la durée moyenne des contrats et ticket modérateur à la charge des employeurs), 450 millions sur le financement du congé individuel de formation (le Gouvernement considérant que les OPACIF disposent de réserves de trésorerie évaluées à 3 milliards) ou 272,1 millions sur le programme demandeurs d'emploi de longue durée (réduction du nombre des bénéficiaires de SIFE) ;

- de la consolidation d'annulations : AFPA (41,42 millions) et ANPE (29,06 millions) ;

- de l'achèvement du programme PAQUE (540 millions).

Il faut encore citer, dans le domaine des relations du travail (dont les crédits augmentent de 3,2 % avec 133,60 millions), la réduction des moyens consacrés au financement des conseillers du salarié (- 30 % avec 7 millions), dans le domaine de l'emploi, la suppression des aides au reclassement des travailleurs étrangers privés d'emploi pour absence de consommation des crédits (5 millions en 1994), la réduction de la dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi (150,62 millions contre 320) et la réduction des aides au conseil dans les entreprises (6 millions contre 14,35 en 1994), ainsi que de la dotation prévue par la convention sociale de la sidérurgie, en raison de la baisse du nombre des bénéficiaires (2.642,18 millions en 1995 au lieu de 3.469 en 1994), enfin pour ce qui concerne les allocations versées par le ministère, la diminution de 155 millions de la dotation pour chômage partiel (640 millions au lieu de 795), compensée par les 250 millions du TRILD, ainsi que celle du fonds de solidarité (6.605 millions au lieu de 6.730) ou celle affectée à la validation des points de retraite des demandeurs d'emploi (- 40 millions), toutes deux justifiées par l'amélioration de la situation économique.

Cependant, la plus importante diminution concerne la subvention que l'Etat s'est engagé à verser à l'UNEDIC en raison de l'endettement de cet organisme (26 milliards fin 1994), en application de l'accord du 22 juillet 1993 : 5 milliards au lieu de 10 sont inscrits au



BCC, le reste devant être versé courant 1996. Cet étalement est justifié par l'amélioration de la trésorerie de l'UNEDIC.

Par ailleurs, la redéfinition des objectifs du Fonds social européen a entraîné une baisse importante de certains "retours FSE", concernant notamment les chômeurs de longue durée (126 millions de francs au lieu de 600).

\*

Le projet de budget répond de façon adaptée à l'objectif d'insertion immédiate rendue nécessaire par la dégradation de l'emploi observé depuis un an et possible par la reprise économique.

De nombreuses actions privilégient en effet l'insertion dans le monde du travail -à titre temporaire (CES) ou à titre plus définitif (APEJ, ECIC, CRE, ACCRE...) ou cherchent à éviter les licenciements notamment en allégeant les charges des entreprises ou en facilitant une plus grande flexibilité de la main d'oeuvre (TRILD, préretraites progressives...). Par ailleurs, les formations les plus efficaces en terme d'insertion -contrats d'apprentissage et de qualification- sont privilégiées. Ces mesures doivent être approuvées, d'autant qu'elles se font au détriment des stages "parking".

Mais le projet de budget néglige quelque peu les catégories les plus difficilement réinsérables, les jeunes non qualifiés et les chômeurs de longue durée, et donne l'impression de se décharger partiellement de ce problème sur les régions.

Cette constatation porte essentiellement sur les crédits consacrés à la formation professionnelle et à l'insertion des jeunes. Ainsi, le programme PAQUE, supprimé l'année dernière, avait le mérite de s'adresser à des jeunes incapables d'entrer dans une formation traditionnelle. Or, il n'y a pas de substitut efficace à cette pré-formation. Il apparaît donc que l'accent est mis sur les personnes "employables" ou "rapidement employables", ce qui laisse de côté les personnes dites "inemployables" qui constituent le "noyau dur" du chômage structurel. Le Gouvernement préfère, pour ces catégories, l'insertion immédiate, grâce à l'APEJ ou au contrat pour l'emploi de Rmistes. Il est cependant permis de douter de l'efficacité de ces mesures incitatives : les entreprises, dans la mesure où elles auront le choix, choisiront sans doute le plus diplômé (l'APEJ s'adresse à tous les jeunes), le plus qualifié ou le plus employable (dans le cadre des CRE), d'autant que même dans ces cas, elles bénéficient d'aides de l'Etat et d'exonérations. A long terme, cette situation risque de poser de graves problèmes.

La suppression du programme PAQUE pose un autre problème : celui du transfert aux régions dans le cadre de conventions,

des actions préqualifiantes en faveur des jeunes. Il n'y a pas, en effet, dans les crédits transférés ou susceptibles de l'être, de substitut à ce programme.

On constate en effet au travers des changements de libellé et de nomenclature que les crédits figurant dans les lignes de chapitres supprimées en raison du transfert (chapitre 43-03, articles 11 et 12 et 43-04, articles 11 et 12) ne se retrouvent pas intégralement dans les nouveaux articles (respectivement 31 à 36 et 31 à 34) : la différence est de 566,135 millions, malgré les 1.604,64 millions d'abondement de la DGD prévus en application de la loi quinquennale. Les crédits transférés ou susceptibles de l'être dans le cadre de conventions ont donc été réduits avant transfert. Mais le problème des jeunes en grande difficulté sera bien transféré aux régions qui devront y consacrer les moyens nécessaires, alors même que la situation de ces jeunes semblerait devoir relever plus de l'Etat puisque l'éducation est en partie responsable. La même remarque pourrait être formulée à propos des chômeurs de longue durée : les actions réservées à la frange la moins employable voient leurs crédits réduits. En fait, rien n'est réellement fait pour les chômeurs les plus éloignés du marché du travail.

Le budget pour 1995 consacré au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle se présente donc avant tout comme un budget d'accompagnement de la reprise dans un cadre décentralisé plus que comme un budget innovant : celui-ci semble avoir atteint un équilibre entre dépenses actives et dépenses passives au-delà duquel toute remise en cause supposerait que soit abordé le débat sur les contreparties aux allocations de solidarité. Il s'inscrit pleinement dans la perspective du Premier ministre de faire baisser le chômage d'un million de personnes en cinq ans.

## I. LE CHOIX DES ACTIONS PRIORITAIRES RETENU PAR LE GOUVERNEMENT VISE À LIER L'EMPLOI À LA REPRISE ÉCONOMIQUE

Alors que le budget 1994 avait été bâti sur un taux de croissance de 1,4 %, les prévisions de l'INSEE sont passées de 2 % en juillet à 2,2 % en octobre, en volume et en moyenne. En glissement annuel, la croissance atteindrait 3,1 % en 1994. La conjoncture économique internationale en a été la principale cause, mais également une certaine reprise de la consommation des ménages (1 % au deuxième trimestre), séduits par la prime à la "casse automobile" et plus confiants quant au redémarrage du marché du travail ; on constate d'ailleurs une légère baisse du taux d'épargne (passant de 13,5 % à 12,5 % entre le premier et le deuxième trimestres). Seul l'investissement n'a pas suivi l'évolution générale et les économistes pensent que sa reprise devrait conforter la croissance au deuxième semestre 1994 et surtout en 1995. Si ce n'était les incertitudes des marchés financiers, les prévisions pourraient être résolument optimistes.

De fait, les principales institutions françaises ou internationales annoncent pour 1995 des taux de croissance largement en hausse. Le tableau 4 en reprend quelques-unes.

**Tableau 4**  
*Prévisions de croissance (PIB en volume) et de créations d'emploi*

	1994		1995	
	Croissance (%)	Créations d'emploi	Croissance (%)	Créations d'emploi
Gouvernement	2,00	190 000	3,10	280 000
FMI	1,90		3,00	
CES	2,20		3,30	166 000
INSEE	2,20	190 000	3,10	
BIPE	2,20		3,20	
QFCE	2,20	75 000	3,50	265 000
UNEDIC	2,20	134 950	3,00	218 900
Rexecode	2,20	70 000	2,80	133 000
COE (CCIP)	2,10		3,20	

L'année 1995 devrait donc connaître une croissance importante en volume (2,8 pour les plus pessimistes, 3,5 pour les plus optimistes), laissant espérer une croissance en valeur (allant jusqu'à 5,4 %), qui permettrait de dégager des surplus de recettes susceptibles de réduire le déficit budgétaire. La question est de savoir si cette amélioration de la conjoncture économique aura sa contrepartie en terme d'emplois.

Or, il semblerait que derrière les apparentes difficultés du marché du travail se dessine une tendance à l'amélioration ; mais le chômage ne décroîtra que lentement, d'autant qu'il n'est véritablement contenu que grâce à la politique de l'emploi (2,2 millions de personnes en ont bénéficié en 1993, soit 12 % de plus qu'en 1992), ce qui ne peut qu'inciter à entreprendre des réformes en profondeur.

*Une dégradation du marché du travail qui tend à se stabiliser*

A la fin du mois de septembre 1994, on comptait 3.351.900 demandeurs d'emploi de catégorie 1 en données corrigées des variations saisonnières (CVS), en augmentation de 0,4 % par rapport au mois d'août (3.338.000 DEFM). On constate donc, pour le deuxième mois consécutif, une hausse des demandeurs d'emploi, après deux mois de baisse (juin et juillet). En septembre, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT), est passé de 12,6 % de la population active à 12,7 %, après une stabilité de trois mois, retrouvant ainsi le niveau du mois de mai. Avec 3.188.000 chômeurs, l'augmentation est de 5,1 % sur un an.

On notera que la croissance du chômage touche exclusivement les femmes (+ 86.600), alors que la situation est stable pour les hommes (tableau 5). Pour le ministère du travail, cet afflux de femmes sur le marché du travail est un signe du retour de la confiance.

**Tableau 5**  
**Demandes d'emploi par sexe et âge**

Unité : Milliers

<b>ÉVOLUTION RÉCENTE DES DEMANDES D'EMPLOI</b>	N° de ligne	SEPT. 1993	AOÛT 1994	SEPT. 1994	Variation sur un mois	Variation sur un an
<b>DONNÉES C.V.S. :</b>						
Demandes d'emploi en fin de mois (catégorie 1).....	1	3257,1	3338,0	<b>3351,9</b>	+ 0,4	+ 2,9
Demandes d'emploi en fin de mois selon le sexe et l'âge (cat. 1)						
. Hommes de moins de 25 ans.....	2	349,2	338,3	<b>339,0</b>	+ 0,2	- 2,9
. Femmes de moins de 25 ans.....	3	380,4	381,8	<b>384,0</b>	+ 0,6	+ 0,9
. Hommes de 25 à 49 ans.....	4	1084,6	1126,9	<b>1125,9</b>	- 0,1	+ 3,8
. Femmes de 25 à 49 ans.....	5	1058,1	1139,2	<b>1151,2</b>	+ 1,1	+ 8,8
. Hommes de 50 ans et plus.....	6	228,3	205,5	<b>205,4</b>	+ 0,0	- 10,0
. Femmes de 50 ans et plus.....	7	156,5	146,3	<b>146,4</b>	+ 0,1	- 6,5
<b>DONNÉES BRUTES :</b>						
Demandes d'emploi en fin de mois (catégorie 1).....	8	3300,1	3317,1	<b>3391,9</b>	/	+ 2,8
<i>Dont : Demandeurs d'emploi en activité réduite.....</i>	9	382,0	423,4	<b>472,8</b>	/	+ 23,8
<i>Plus de 78 heures dans le mois.....</i>	10	199,8	260,3	<b>259,9</b>	/	+ 30,1
Demandes d'emploi en fin de mois selon le sexe et l'âge (cat. 1)						
. Hommes de moins de 25 ans.....	11	377,3	330,2	<b>366,6</b>	/	- 2,8
. Femmes de moins de 25 ans.....	12	435,7	398,8	<b>439,7</b>	/	+ 0,9
. Hommes de 25 à 49 ans.....	13	1056,2	1094,0	<b>1096,4</b>	/	+ 3,8
. Femmes de 25 à 49 ans.....	14	1056,7	1148,9	<b>1147,1</b>	/	+ 8,6
. Hommes de 50 ans et plus.....	15	221,4	200,9	<b>199,1</b>	/	- 10,1
. Femmes de 50 ans et plus.....	16	152,8	144,4	<b>143,0</b>	/	- 6,4
Demandes d'emploi de catégorie 2.....	17	286,7	314,0	<b>321,4</b>	/	+ 12,1
Demandes d'emploi de catégorie 3.....	18	111,3	99,5	<b>100,8</b>	/	- 9,5
Demandeurs d'emploi indemnisés.....	19	2401,5	2352,8	...	/	- 1,2
<i>Dont : Régime d'assurance.....</i>	20	2002,9	1900,5	...	/	- 4,2
<i>Régime de solidarité.....</i>	21	398,6	452,3	...	/	+ 13,8

Lignes 1 à 18 : Demandes d'emploi de catégorie 1 à 3 déposées à l'Agence Nationale Pour l'Emploi : à durée indéterminée à temps plein (catégorie 1), à durée indéterminée à temps partiel (catégorie 2), à durée déterminée (catégorie 3).

Lignes 19 à 21 : Cette série résulte de l'exploitation a posteriori du Fichier National des Allocataires de l'UNEDIC qui fournit le nombre de personnes ayant perçu une aide au titre du dernier jour d'un mois donné. Les valeurs les plus récentes sont des estimations.

**Les suppressions d'emploi dans le secteur privé et concurrentiel de 1991 à 1993 (d'après les statistiques de l'UNEDIC)**

*Alors qu'entre 1986 et 1990, les secteurs privé et concurrentiel créaient 1,2 million d'emplois, ces mêmes secteurs en supprimaient 525.000 les trois années suivantes.*

*Pendant cette période, seuls les petits établissements sont restés créateurs d'emplois, alors qu'auparavant les établissements les plus créateurs d'emplois étaient ceux de plus de 50 salariés.*

*L'industrie a perdu 485.000 emplois et la construction 155.000. Seul le secteur tertiaire a continué à créer des emplois : 110.000 en trois ans (contre 350.000 par an à la fin des années 1980). Ce secteur ne peut donc contrebalancer les suppressions d'emplois de l'industrie. En outre, ces emplois sont souvent des CES (80.000 estime l'INSEE).*

*Par ailleurs, on note en 1993 une baisse du nombre d'établissements de plus de dix salariés, alors que ceux de moins de dix salariés continuent à progresser (5.888 établissements).*

*Les entreprises de plus de 500 salariés représentent 11,3 % du total des actifs salariés, soit 1,5 million. Les entreprises de 200 à 499 salariés représentent également 11,3 %. La plus grosse partie des salariés travaillent dans les établissements de 20 à 49 salariés (17,9 %). Les établissements de 1 à 4 salariés représentent 13,4 % des salariés (1,8 million) et ceux de 5 à 9, 12,5 % (1,7 million). Au total, les établissements de moins de 50 salariés représentent 54,9 % du total de la main d'oeuvre salariée, et ceux de moins de 100 salariés représentent 66,5 %.*

Depuis le début de l'année, le nombre des demandeurs d'emploi, après correction des variations saisonnières, s'est accru de 49.600 personnes. Le graphique 3 montre une certaine stabilisation de la hausse du chômage depuis le mois de mai, même si on observe quelques variations dues en partie aux aléas saisonniers ou à l'incertitude des chiffres. Le graphique 4 met en évidence les évolutions comparées de quelques-uns des principaux partenaires de la France ; stabilisation et légères fluctuations y sont identiques.

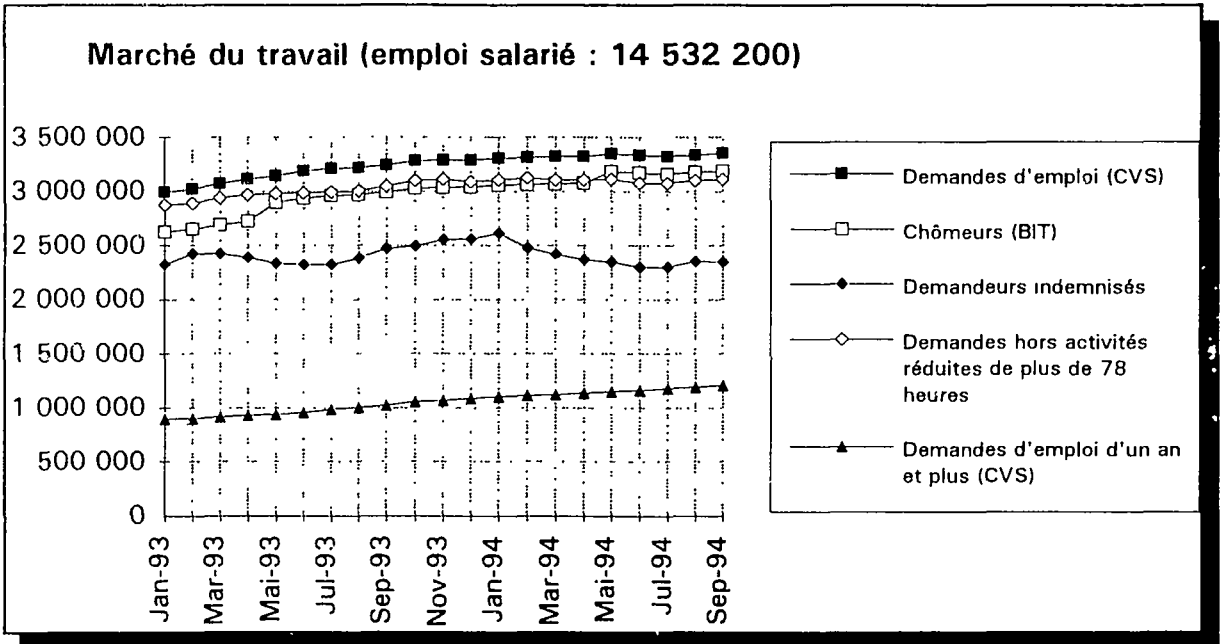
*Les signes d'une reprise de l'emploi "saine et vertueuse"*

Le tableau 4 ci-dessus reprend quelques-unes des précisions relatives aux créations d'emploi dans le secteur marchand non agricole, qui devraient permettre de réduire le chômage, mais dans de faibles proportions. Ainsi, l'UNEDIC, après une augmentation de 43.000 du nombre des chômeurs en 1994, annonce 70.000 chômeurs de moins en 1995. Rexecode, après une stabilisation cette année, voit leur nombre se réduire de 65.000 en 1995. Pour le Gouvernement, la baisse, l'année prochaine, devrait être de 150.000.

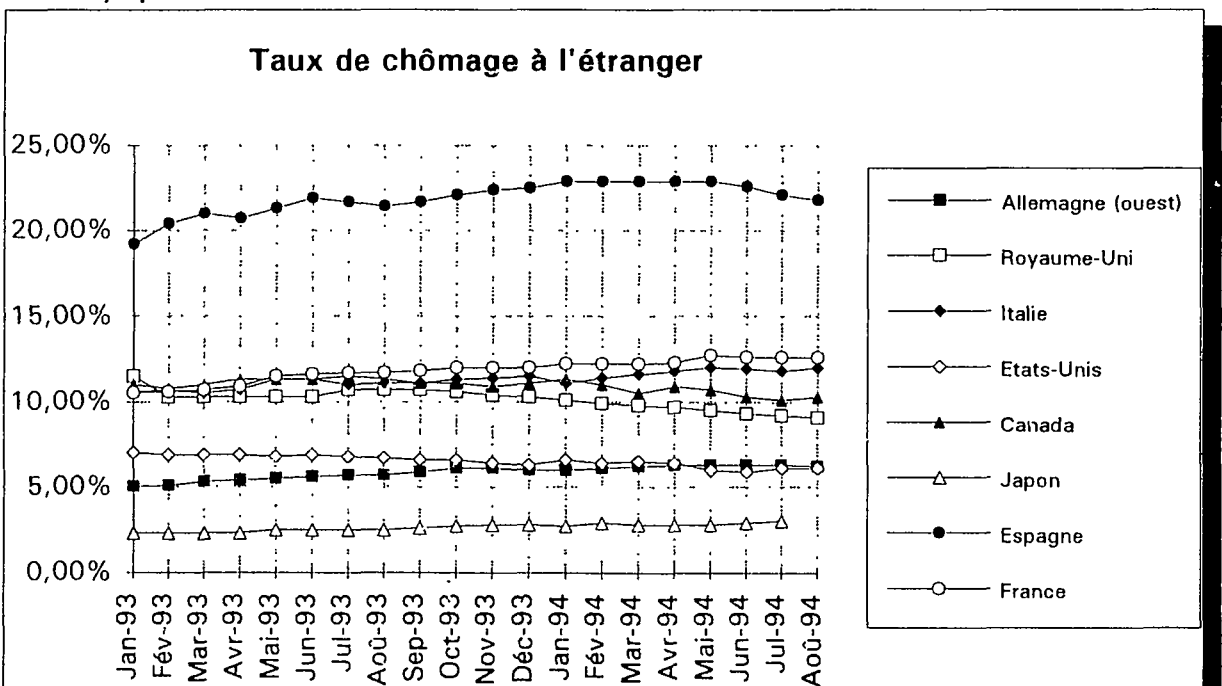
Ces prévisions se fondent sur l'analyse selon laquelle la croissance devrait avoir sur l'emploi des incidences plus rapides que par le passé, en raison notamment de l'importance prise aujourd'hui par le secteur des services marchands qui ne nécessite pas les mêmes investissements que le secteur industriel, et d'une plus grande flexibilité de l'emploi.

Les signes avant-coureurs de cette amélioration du marché du travail sont nombreux. C'est ainsi qu'on notera l'importance des premières inscriptions (cause en partie des mauvais chiffres de septembre) avec 61.633 (+ 17,8 %) en août et 106.292 (+ 21,4 %) en septembre, la diminution des licenciements économiques passant de 48.914 en septembre 1993 à 37.681 en septembre 1994 (- 23 %, cf. graphique 5), l'augmentation des reprises d'emploi (+ 6 % en septembre), l'augmentation des contrats à durée déterminée et de l'intérim (+ 24 % au deuxième trimestre, + 40 % au troisième trimestre), cela alors que les inscriptions à l'ANPE pour fin de contrats à durée déterminée et fins de missions d'intérim restent stables, voire diminuent (respectivement 197.853 et 17.329 au mois de septembre), ce qui semble traduire une hausse importante des équivalents plein temps. A cela, il convient d'ajouter l'importance des offres d'emploi de catégorie 1, 2 et 3 enregistrées à l'ANPE (+ 30,7 % par rapport à septembre 1993) qui traduit à la fois la reprise du marché du travail et une efficacité accrue de l'Agence, ou encore la forte diminution du chômage partiel (- 58,5 % sur un an).

Graphique 3



Graphique 4





**Tableau 6**  
**Marché du travail : données régionales**

Unité : Nombre

DEMANDES ET OFFRES D'EMPLOI SELON LA RÉGION Données brutes	N° de ligne	OFFRES D'EMPLOI EN FIN DE MOIS			DEMANDES D'EMPLOI EN FIN DE MOIS		
		SEPT. 1993	SEPT. 1994	Écart en %	SEPT. 1993	SEPT. 1994	Écart en %
Ile-de-France.....	8	15 355	18 955	+23,4	629 458	637 088	+1,2
Champagne-Ardenne.....	9	637	980	+53,8	77 993	78 574	+0,7
Picardie.....	10	894	1 264	+41,4	107 215	112 703	+5,1
Haute Normandie.....	11	886	1 570	+77,2	118 346	122 871	+3,8
Centre.....	12	1 505	1 703	+13,2	131 612	135 881	+3,2
Basse Normandie.....	13	664	967	+45,6	75 317	79 202	+5,2
Bourgogne.....	14	798	1 098	+37,6	85 960	88 828	+3,3
Nord - Pas-de-Calais.....	15	1 674	2 750	+64,3	261 223	272 772	+4,4
Lorraine.....	16	1 475	1 960	+32,9	110 950	115 375	+4,0
Alsace.....	17	1 743	2 381	+36,6	62 625	61 998	-1,0
Franche-Comté.....	18	892	1 213	+36,0	50 560	49 697	-1,7
Pays de la Loire.....	19	1 168	1 674	+43,3	188 124	191 391	+1,7
Bretagne.....	20	1 466	1 828	+24,7	143 033	148 015	+3,5
Poitou - Charentes.....	21	843	947	+12,3	92 112	94 572	+2,7
Aquitaine.....	22	1 404	1 717	+22,3	169 040	174 266	+3,1
Midi-Pyrénées.....	23	1 261	1 516	+20,2	129 969	133 761	+2,9
Limousin.....	24	443	522	+17,8	32 104	32 830	+2,3
Rhône-Alpes.....	25	2 426	3 925	+61,8	315 760	317 383	+0,5
Auvergne.....	26	672	850	+26,5	65 397	67 964	+3,9
Languedoc - Roussillon.....	27	1 184	1 447	+22,2	149 679	159 892	+6,8
Provence - Alpes - Côte d'Azur.....	28	4 311	3 670	-14,9	291 528	304 271	+4,4
Corse.....	29	187	214	+14,4	12 110	12 535	+3,5
<b>Ensemble de la France.....</b>	<b>30</b>	<b>41 888</b>	<b>53 151</b>	<b>+26,9</b>	<b>3 300 115</b>	<b>3 391 869</b>	<b>+2,8</b>

(p) = Nombre provisoire

r = Nombre rectifié

/ = Chiffre non significatif

(e) = Nombre estimé

... = Résultat non disponible

- = Résultat nul

Le tableau 6, par ailleurs, illustre la situation de l'emploi par régions. Par rapport au tableau publié l'année dernière dans le même rapport pour avis, on constate une nette amélioration : alors que les offres d'emploi par comparaison avec 1992 accusaient une baisse (sauf pour l'Île de France : + 4,7 %) avec des chiffres compris entre - 24,3 % pour Champagne-Ardenne et - 69,2 % pour Rhône-Alpes, elles augmentent toutes, à l'exception de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le même constat peut être dressé à propos des demandes d'emploi : après une augmentation de 11,2 % entre septembre 1992 et septembre 1993, elles ne croissent plus que de 2,8 % entre septembre 1993 et septembre 1994.

La courbe (graphique 6) construite selon la méthode suggérée par M. Michel Bon (1), directeur général de l'ANPE, montre bien la tendance à l'amélioration de l'emploi, à partir du taux d'accroissement sur un an, mois après mois, du nombre de demandeurs d'emploi. On y voit que la diminution du taux d'accroissement du chômage d'une année sur l'autre est régulière depuis octobre 1993, c'est-à-dire depuis presque un an, ce qui laisse entrevoir une stabilisation du chômage vers janvier 1995.

Cette amélioration est confirmée par l'enquête trimestrielle expérimentale de l'INSEE sur l'emploi. L'enquête de septembre confirme l'évolution plus favorable du marché du travail constatée lors de l'enquête du mois de juin. En glissement annuel, l'emploi augmente en données brutes de 297.000 : ceci est en partie dû à la nette hausse de l'intérim (+ 93.000). En revanche, le nombre de titulaires de CDD baisse de 37.000. Quant au chômage au sens du BIT, il augmente de 49.000 entre septembre 1993 et septembre 1994. Cette hausse globale dissimule de fortes disparités selon les sexes et l'âge. La situation des femmes adultes (+ 80.000 chômeuses) et des hommes jeunes (+ 25.000) continue à se dégrader alors que celle des hommes adultes (- 33.000) s'améliore. Au total, le taux de chômage, en données brutes, s'établit à 11,9 % en septembre 1994, niveau identique à celui de septembre 1993.

#### *Une amélioration lente et génératrice d'inégalités*

Si, à l'évidence, l'emploi doit s'améliorer en 1995, deux catégories de demandeurs risquent cependant de ne pas participer à cette reprise : les jeunes et les chômeurs de longue durée.

(1) "Le Monde" du 4 novembre 1994.

### Créations d'emploi : les divergences entre l'INSEE et l'UNEDIC

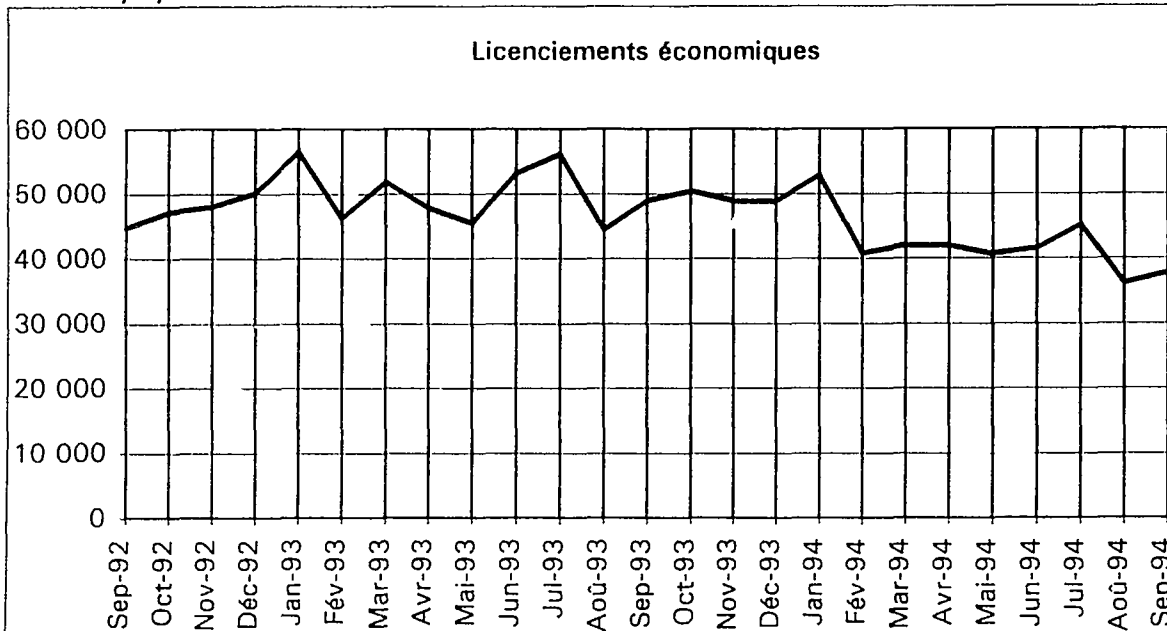
*Selon l'INSEE, 118.000 emplois auraient été créés au cours du premier semestre 1994. D'après l'UNEDIC, les créations d'emploi n'auraient été que de 27.000 au cours de la même période.*

*Ces divergences ont provoqué une réaction du ministère du travail le 8 septembre, qui a demandé aux deux organismes de procéder à un travail de synthèse afin d'aboutir à des chiffres plus cohérents.*

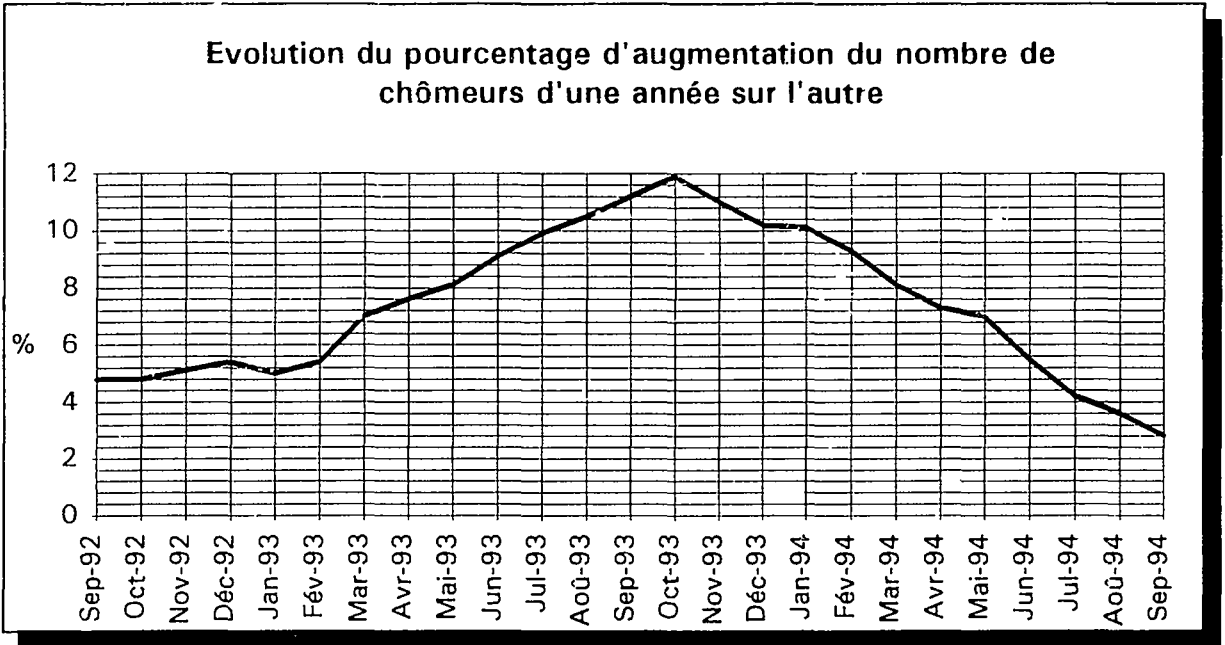
*Plusieurs raisons expliquent ces écarts de chiffres : les deux organismes n'évaluent ni le même champ, ni ne recourent aux mêmes méthodes. Ainsi, l'UNEDIC évalue l'emploi à partir du nombre d'assujettis au régime d'assurance chômage, ce qui exclut notamment certaines grandes entreprises nationales (SNCF, EDF...), tandis que l'INSEE s'appuie sur des enquêtes trimestrielles sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'oeuvre (ACEMO) menées par le ministère du travail. Jusqu'en 1992, les enquêtes sur l'activité et les conditions d'emploi de la main d'oeuvre étaient recalculées avec les statistiques du régime d'assurance chômage. Mais, depuis 1993, l'UNEDIC, à la demande des instances européennes et de l'INSEE, utilise une nouvelle nomenclature d'activité économique (NAF), que l'INSEE n'adoptera qu'en 1995. Il n'y a donc plus de correction de l'enquête statistique ACEMO. Le prochain travail de synthèse sera publié en juin 1995, pour les chiffres du premier trimestre 1995.*

Le graphique 7 relatif au chômage de jeunes montre que, sur une longue période, la tendance reste incertaine, même si on a pu observer une stabilisation suivie d'une légère diminution d'octobre 1993 à août 1994, de telle sorte que, sur un an, le chômage des moins de 25 ans a diminué de 2 % (mais le seul chômage féminin a augmenté de 0,9 % sur la même période). D'après une enquête de l'INSEE, la population touchée est la moins qualifiée, donc la plus difficilement réinsérable. Il y a là un véritable risque d'exclusion et de gonflement du chômage de longue durée. Il importe donc de veiller à conduire une politique d'insertion adaptée à cette population. Or, comme cela sera vu ultérieurement, celle-ci ne répond actuellement qu'imparfaitement à cette attente.

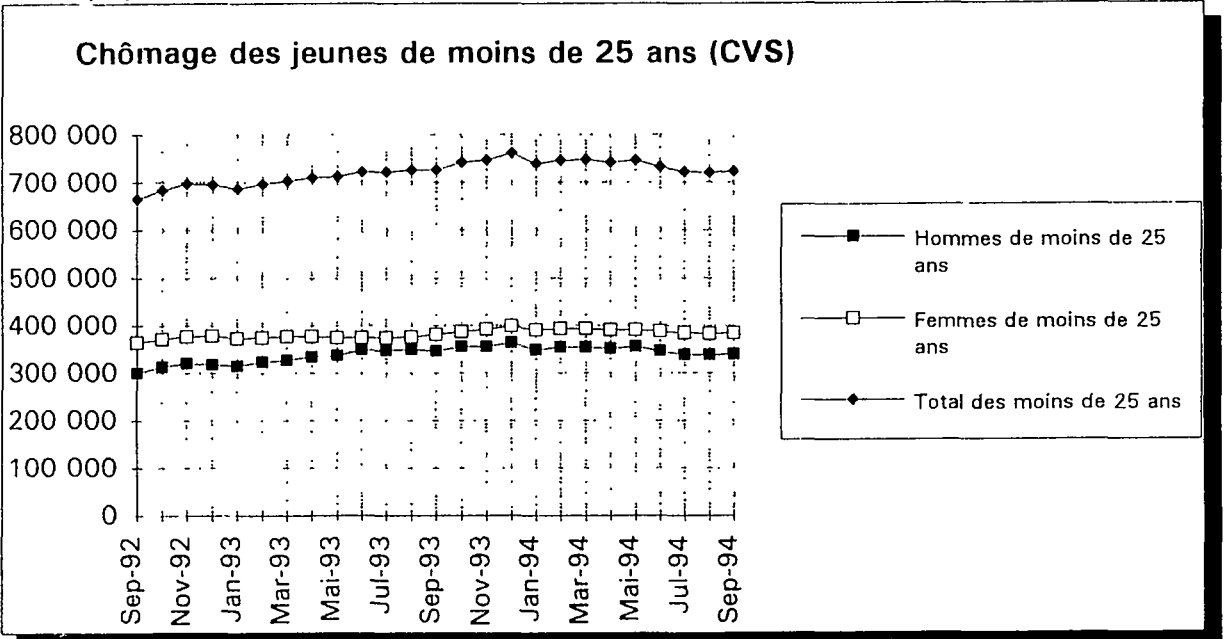
Graphique 5



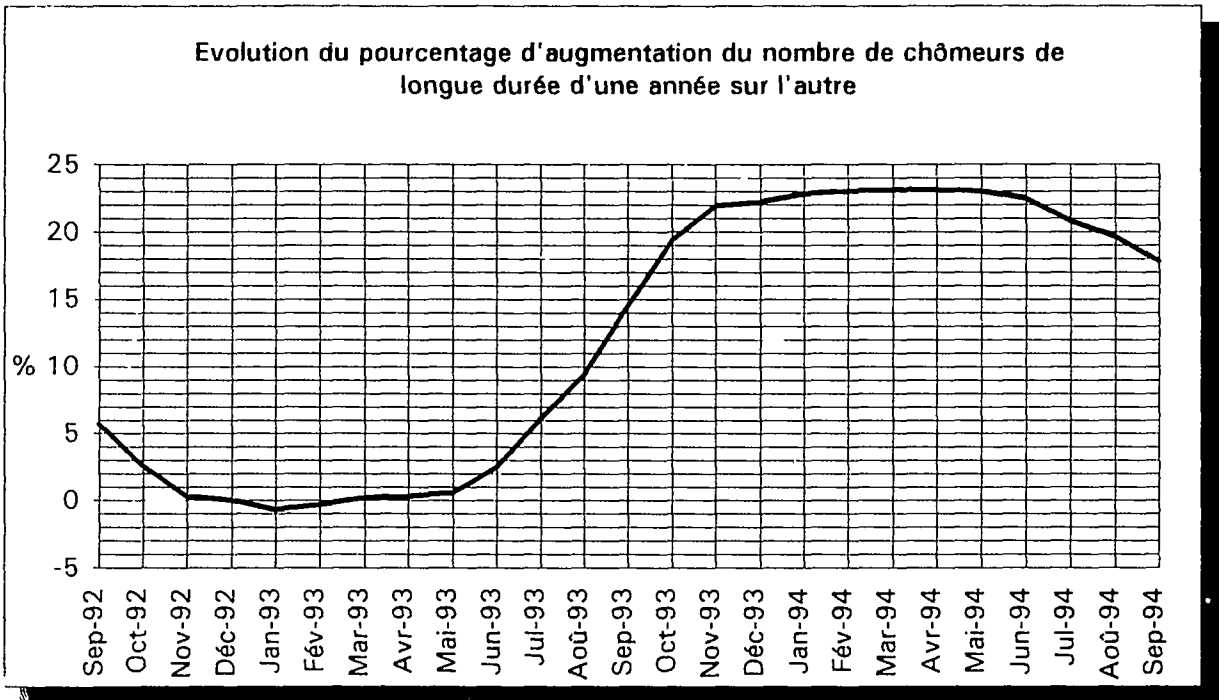
Graphique 6



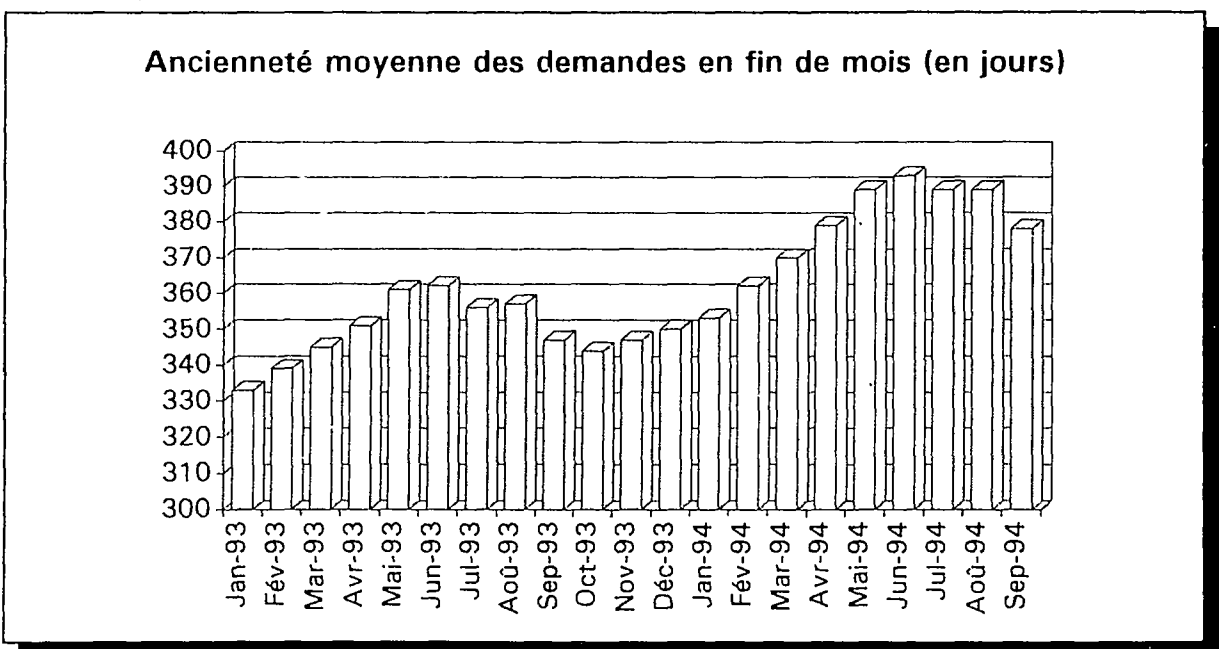
Graphique 7



Graphique 8



Graphique 9



Quant au chômage de longue durée, il progresse de façon inquiétante ainsi que le montre le graphique 3. Avec 1.121.000 chômeurs de longue durée (CVS) en septembre, en augmentation de 1,5 % par rapport à août, la hausse est de 17,8 % sur un an. Les CLD représentent en septembre 36 % des demandeurs d'emploi de catégorie 1. En outre, le graphique 8 montre une très faible décroissance du pourcentage d'augmentation sur un an de leur nombre, si bien que celui-ci ne cessera pas de croître, si l'on prolonge la tendance (bien qu'il s'agisse d'un artifice contestable), avant quinze mois. En outre, l'ancienneté moyenne (graphique 9) reste à un niveau très élevé (378 jours en septembre), soit + 31 jours sur un an, ce qui, dans la mesure où la durée moyenne d'attente des demandes sorties est de 249 jours, entraîne une forte proportion de chômeurs atteignant ou dépassant les deux ans. Là encore, on peut se demander si la politique de l'emploi répond aux attentes.

Enfin, dernier constat pessimiste, la lenteur des évolutions qui rend plausible l'hypothèse d'un chômage permanent de haut niveau. Dans ces conditions, il paraît difficile d'envisager de réduire les moyens consacrés à la politique de l'emploi. En outre, il conviendra de s'interroger sur les conditions d'une croissance plus riche en emploi, ainsi que sur le partage du travail et des revenus d'activité. Autrement dit, dans la mesure où il n'y a pas de lien direct entre reprise économique et diminution de chômage, une politique volontariste reste nécessaire. C'est ce qu'a entrepris le présent Gouvernement.

Il convient d'en dresser le bilan et d'en présenter les perspectives pour 1995.

#### A. LES ACTIONS PRIORITAIRES RETENUES S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITÉ DE LA LOI QUINQUENNALE DU 20 DÉCEMBRE 1993

Les développements ci-dessus ont mis en évidence la dégradation importante du marché de l'emploi, consécutive au ralentissement de la croissance de ces dernières années, ainsi qu'à la récession de 1993. Pour réagir face à cette situation, les pouvoirs publics ont développé une nouvelle politique de l'emploi, d'abord sur le fondement des mesures d'urgence de la loi n° 93-953 du 27 juillet 1993, puis sur celui de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993.

Les mesures d'urgence ont porté sur l'allègement du coût du travail pour les bas salaires et sur les aides à l'emploi destinées aux jeunes et aux personnes les plus menacées d'exclusion, dans une perspective de formation (contrats d'apprentissage, de qualification, d'adaptation et d'orientation), ou d'insertion (contrats de retour à l'emploi, contrats emploi solidarité et emplois consolidés à l'issue d'un CES).

La loi quinquennale a renforcé les réformes de structure mises en chantier quelques mois plus tôt, essentiellement l'allègement du coût du travail pour les bas salaires, a entrepris de simplifier et d'assouplir plusieurs dispositifs du code du travail afin de donner à l'emploi une flexibilité lui permettant de bénéficier plus amplement et plus rapidement de la reprise (annualisation du temps, temps partiel), a proposé des mécanismes conventionnels susceptibles de créer des emplois (réduction du temps de travail, repos compensateur) et a jeté les bases d'une réforme progressive de la formation professionnelle et continue, réforme encore inachevée. Elle a enfin amélioré, pour les rendre plus efficaces et incitatifs, les dispositifs d'accompagnement des restructurations (ACCRE, préretraite progressive...)

D'après une étude du ministère du travail, en 1993, 2,2 millions de personnes ont bénéficié d'un des dispositifs de la politique de l'emploi (contrat de travail aidé, poste d'insertion, formation alternée ou stage d'insertion ou de formation, entrée en parcours de formation, adhésion à une des mesures d'accompagnement des restructurations...). La hausse atteint 12 % sur un an, soit 240.000 personnes supplémentaires. Elle est imputable dans une large mesure à l'augmentation importante du volume des dispositifs d'accompagnement des restructurations qui représentent en 1993 11 % de l'ensemble des dispositifs contre 8 % en 1992.

Avec les CRE, dont le nombre augmente de 25 %, deux autres types de mesures ont largement été sollicitées. Il s'agit d'une part des contrats emploi-solidarité, objet des mesures d'urgence, qui avec près de 630.000 contrats et avenants pour la France métropolitaine et 667.000 pour la France entière sont en hausse de 13 % et d'autre part de la progression de la mesure d'abattement des cotisations patronales pour l'embauche d'un salarié à temps partiel qui a concerné plus de 180.000 personnes.

D'après cette même étude, 85.000 chômeurs auraient été évités en 1993 grâce à la politique de l'emploi. Cette estimation se fonde sur les variations des effectifs entre le début et la fin de l'année pour chaque mesure. Elle est obtenue en appliquant pour chacune d'elles un effet de substitution, qui tient compte des pratiques d'embauche et de sélection des employeurs au profit des populations

visées et au détriment des autres populations, et un effet d'appel, qui mesure l'attrait vis-à-vis du marché du travail que la mesure exerce sur la population.

Le fléchissement dans l'utilisation des actions d'insertion et de formation ou l'abandon de dispositifs (PAQUE) conduit à une diminution sensible du nombre des stagiaires de la formation professionnelle, ce qui a pour conséquence mécanique l'arrivée sur le marché du travail de près de 50.000 personnes supplémentaires en 1993. 6.000 autres arrivent en raison de la suppression de l'exo-jeune et de la baisse des contrats de formation en alternance.

La variation des effectifs en CES joue très nettement sur le chômage : compte tenu des effets d'appel et de substitution, 28.000 postes supplémentaires permettent de réduire le chômage de plus de 20.000 personnes en 1993.

L'utilisation croissante de la mesure d'abattement des charges patronales pour l'embauche de salariés à temps partiel joue positivement, quoique de manière fortement atténuée du fait des effets de substitution : au total, 15.000 chômeurs sont ainsi évités en 1993. Le recours intensif à l'ACCRES se traduit également par un effet non négligeable sur le chômage : 13.000 chômeurs évités en 1993.

Enfin, les retraits d'activité induits par les préretraites ASFNE réduisent le chômage de quelque 50.000 personnes. Les conventions de conversion, en fort développement en 1993, contribuent de façon toujours sensible à freiner l'accroissement du chômage : 30.000 chômeurs supplémentaires ont ainsi été évités en 1993.

Les autres mesures -emplois familiaux, associations intermédiaires, exonérations des premier, deuxième et troisième salariés, etc- ont permis de réduire le chômage de 9.000 personnes, les radiations et dispenses de recherche d'emploi de 37.000.

En 1994, on constate une montée en puissance de la plupart des dispositifs, qui apparaît nettement à la lecture du tableau 7.



Tableau 7 - Principales actions de la politique de l'emploi

France Métropolitaine

EMPLOI AIDÉ DANS LE SECTEUR MARCHAND	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Sept.	Sept.	jan.94	jan.93	fin	fin
	1994	1993	à Sept.94	à Sept.93	Sept.94	Sept.93
<b>EXONERATION A L'EMBAUCHE</b>						
<i>Exonération pour l'embauche d'un 1er salarié: embauches</i>	7 258	6 079	62 555	53 381	127 000	122 000
<i>Exonération pour l'embauche d'un 2ème salarié: embauches</i>	666	288	4 378	2 422	4 200	2 700
<i>Exonération pour l'embauche d'un 3è salarié: embauches</i>	448	173	2 643	1 319	2 500	1 400
<i>Abatt. pour l'embauche à temps partiel :nb. de personnes concernées</i>	14 933	14 927	145 772	121 731	nd	nd
<i>Exo. de charges sociales pour l'embauche de jeunes : embauches</i>	-	6 160	-	50 549	40 000	105 000
<b>CONTRATS EN ALTERNANCE</b>						
<i>Contrats d'apprentissage : nouveaux contrats enregistrés</i>	18 210	14 293	74 098	51 417	236 000	215 000
<i>Contrats de qualification : nouveaux contrats visés</i>	8 472	7 138	72 232	54 003	151 000	139 000
<i>Contrats d'adaptation : nouveaux contrats visés</i>	3 874	3 479	45 914	37 924	45 000	39 000
<i>Contrats d'orientation : nouveaux contrats visés</i>	266	95	5 644	3 199	nd	nd
<b>CONTRATS DE RETOUR A L'EMPLOI</b>	13 897	10 297	138 084	85 576	161 000	109 000

EMPLOI AIDÉ DANS LE SECTEUR MARCHAND	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Août	Août	Janv.94	jan.93	fin	fin
	1994	1993	à Août.94	à Août.93	Août.94	Août.93
<b>INSERTION PAR L'ÉCONOMIQUE</b>						
<i>Associations intermédiaires : personnes mises à disposition</i>	60 403	46 645	457 824	356 788	38 973	28 777
<i>Entreprises d'insertion : contrats signés</i>	1 738	1 274	12 326	10 233	6 804	5 764
<b>EMPLOIS FAMILIAUX</b>						
<i>Nombre de salariés du mois (Régime mandataire)</i>	62 623	-	441 067	-	-	-
<i>Nombre de salariés du mois (Régime prestataire)</i>	35 444	44 386	251 390	286 507	-	-

AIDES A LA CRÉATION D'ENTREPRISE	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Sept.	Sept.	jan.94	jan.93	fin	fin
	1 994	1993	à Sept.94	à Sept.93	Sept.94	Sept.93
<b>BÉNÉFICIAIRES DES AIDES</b>						
<i>Aides aux chômeurs créateurs d'entreprises : bénéficiaires</i>	8 414	3 995	54 658	37 279	-	-
<i>Fonds départemental pour l'initiative des jeunes :bénéficiaires</i>	-	322	-	3 505	-	-

EMPLOI AIDÉ DANS LE SECTEUR NON MARCHAND	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Sept.	Sept.	jan.94	jan.93	fin	fin
	1 994	1993	à Sept.94	à Sept.93	Sept.94	Sept.93
<b>CONTRATS EMPLOI SOLIDARITÉ ET EMPLOIS CONSOLIDÉS</b>						
<i>Contrats Emploi-Solidarité : nouveaux contrats et avenants</i>	59 511	53 423	479 285	453 678	405 000	367 082
<i>Emplois consolidés : nouveaux contrats et avenants</i>	2 191	631	16 808	3 120	nd	nd

STAGES DE FORMATION	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Sept.	Sept.	jan.94	jan.93	fin	fin
	1 994	1 993	à Sept.94	à Sept.93	Sept.94	Sept.93
<b>STAGES DE FORMATION ADULTES</b>						
<i>Stages d'insertion et de formation à l'emploi(SIFE): entrées en stage(1)</i>	13 819	15 823	129 826	150 580	nd	38 000
<i>Stages cadres privés d'emploi : entrées en stage</i>	923	1 005	5 851	4 913	nd	1 900
<i>Stages d'accès à l'entreprise : entrées en stage</i>	3 257	3 055	30 676	26 682	nd	5 000
<i>SIFE individuels :entrées en stage(2)</i>	3 535	2 870	23 940	31 518	3 500	2 800
<b>STAGES DE FORMATION JEUNES</b>						
<i>Crédit formation individualisé des jeunes : entrées en rémunération</i>	4 648	6 327	95 191	82 126	nd	35 461
<i>Programme PAQUE : entrées en rémunération</i>	18	1 236	7 255	34 147	nd	37 855
<i>Autres stages 16-25 ans : entrées en rémunération</i>	4	32	251	2 989	nd	503

(1) En 1993 AIF + Termes isolées

(2) En 1993 ,SRP

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS ET PRÉRETRAITES	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Août	Août	jan.94	jan.93	fin	fin
	1 994	1 993	à Août.94	à Août.93	Août.94	Août.93
<b>MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS</b>						
<i>Conventions de conversion : premiers paiements (UNEDIC)</i>	11 081	14 687	107 093	117 222	73 400	93 800
<b>PRÉRETRAITES</b>						
<i>Allocations spéciales du FNE : premiers paiements(UNEDIC)</i>	4 290	5 262	40 276	36 548	179 881	167 274
<i>Préretraite progressive : premiers paiements (UNEDIC)</i>	960	518	8 739	4 615	24 562	14 889
<i>Dispensés de recherche d'emploi indemnisés (UNEDIC)</i>	-	-	-	-	286 515	246 097

\*

Enfin, pour conclure ce bilan, on renverra au tableau 8 ci-après sur l'évolution de la dépense pour l'emploi (hors politique sociale du RMI) entre 1973 et 1992. En 1992, les dépenses pour l'emploi se répartissent entre l'UNEDIC (43 %), le ministère du travail (33 %), les employeurs (19 %), les autres ministères (2 %), les collectivités territoriales (2 %) et les organisations professionnelles (1 %). En 1992, la part des dépenses actives atteint 45 %.

**Tableau 8**  
**Évolution de la dépense pour l'emploi**

*en millions de francs*

	1973	1980	1988	1989	1990	1991	1992(p)
Indemnisation du chômage	1 890,3	26 153,0	76 815,0	79 196,2	87 406,0	101 802,7	114 699,4
Incitation au retrait d'activité	1 576,9	11 178,5	45 135,5	41 072,6	37 120,0	32 664,2	28 906,0
Maintien de l'emploi	138,9	2 511,3	2 858,8	2 683,5	3 474,6	3 482,0	4 059,4
Promotion de l'emploi et création d'emplois	500,9	2 666,8	12 441,9	11 283,2	14 575,1	18 260,4	22 823,8
Incitation à l'activité	78,6	1 387,1	3 770,3	4 140,7	4 504,4	4 432,2	4 442,0
Formation professionnelle	5 718,5	19 815,8	56 492,0	60 209,8	67 038,3	73 234,9	82 432,3
Fonctionnement du marché du travail	264,7	1 061,9	2 903,0	3 084,9	3 780,4	4 229,5	4 745,0
<b>TOTAL (en millions de F.)</b>	<b>10 168,8</b>	<b>64 774,4</b>	<b>200 416,4</b>	<b>201 671,1</b>	<b>217 898,9</b>	<b>238 106,0</b>	<b>262 108,0</b>

Source : DARES, Ministère du travail, de l'emploi & de la formation professionnelle.

(p) : provisoire.

## B. L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL

Les mesures exonérées sont recensées dans un encadré ci-après. On ne traitera ici que des exonérations visant à favoriser l'insertion par l'abaissement du coût du travail.

### 1. L'allègement des cotisations d'allocations familiales pour les bas salaires

L'abattement de cotisations familiales concerne, depuis juillet 1993 et jusqu'à la fin de 1994, les salariés du secteur marchand qui ont une rémunération inférieure à 1,1 fois le SMIC pour lesquels l'exonération est totale et ceux dont la rémunération est comprise entre 1,1 et 1,2 fois le SMIC pour lesquels l'exonération est de 50 % (2,7 % au lieu du taux plein de 5,4 %).

En 1995, l'ensemble des emplois dont la rémunération est inférieure à 1,2 fois le SMIC bénéficiera de l'exonération totale et ceux dont la rémunération est comprise entre 1,2 et 1,3 fois le SMIC de la demi exonération ; en outre, cet abattement de cotisation s'appliquera d'emblée aux rémunérations inférieures à 1,5 fois le SMIC pour les entreprises nouvelles, c'est-à-dire au taux de 1998. Cette disposition résulte de l'article 7 de la loi quinquennale.

Les seules données exhaustives de l'ACOSS montrent qu'en octobre 1993, 3,570 millions de salariés bénéficiaient de l'exonération dont 74,7 % de l'exonération totale et 25,3 % de l'exonération partielle. Aucune donnée n'est disponible à ce jour concernant 1994, y compris s'agissant des entreprises nouvelles. La dynamique du dispositif semble toutefois plus rapide que prévue car le nombre de bénéficiaires avait été estimé au départ à 3,1 millions. Cette sous-estimation résulte sans doute pour partie du développement rapide du travail à temps partiel dans ces tranches de salaire et d'une erreur d'estimation du nombre de salariés susceptibles d'être concernés.

L'exonération représente un coût pour le budget de l'Etat de 4 milliards de francs en 1993 (3,296 millions de francs pour l'exonération à 100 %, 722 millions de francs pour celle à 50 %). 11,5 milliards de francs en 1994 (estimation partielle, la LFI avait prévu un crédit de 9 milliards). 17,5 milliards de francs sont inscrits au budget pour 1995.

## MESURES BENEFICIANT D'EXONERATION DE CHARGES SOCIALES (ET/OU D'AIDES FINANCIERES)

**1 - Contrat d'apprentissage** - Pour les entreprises de 10 salariés au plus, l'exonération porte sur les cotisations patronales et salariales d'origine légale et conventionnelle imposées par la loi afférentes au salaire de l'apprenti. Pour les entreprises de plus de 10 salariés, l'exonération porte sur les cotisations patronales de sécurité sociale et les cotisations salariales d'origine légale et conventionnelle imposées par la loi.

Depuis le 1er juillet 1993 et jusqu'au 31 décembre 1994, les contrats d'apprentissage ouvrent droit à une prime de 7.000 francs. D'autres avantages financiers existent : possibilités d'imputation d'une partie du salaire de l'apprenti sur la taxe d'apprentissage et existence d'un crédit impôt.

**2 - Contrat de qualification** - Exonération des charges patronales de sécurité sociale, dans la limite du SMIC, et prime à l'embauche de 5.000 ou 7.000 francs, du 1er juillet 1993 au 31 décembre 1994.

**3 - Contrat d'orientation** - Exonération des charges patronales de sécurité sociale et prime à l'embauche de 2.000 ou 5.000 francs, du 1er juillet 1993 au 30 juin 1994.

**4 - Contrat d'adaptation** - Prime à l'embauche de 2.000 francs pour les contrats d'adaptation conclus à durée indéterminée, du 1er juillet 1993 au 30 juin 1994.

**5 - Contrat de retour à l'emploi** - L'exonération, d'une durée variable, porte sur les charges patronales de sécurité sociale. Une prime à l'embauche de 10.000 à 20.000 francs pouvait être accordée dans certains cas. Depuis le 1er juillet 1994, un allongement de la durée d'exonération a remplacé cette aide.

**7 - Abattement temps partiel** - Cette mesure d'abattement de 50 % porte sur les charges patronales de sécurité sociale. Le taux d'abattement est passé à 30 % pour les rémunérations versées à compter du 8 avril 1994. Le coût du travail est ainsi réduit de 10 %.

**8 - Mesure "exo-jeunes"** - Cette mesure permettait à l'employeur d'être exonéré à 100 % pendant douze mois puis à 50 % pendant les six mois suivants des cotisations patronales de sécurité sociale, des cotisations patronales de retraite complémentaire (taux minimal obligatoire), des cotisations patronales d'assurance chômage et de garantie des salaires, dans la limite de 120 % du SMIC. Elle a pris fin le 31 octobre 1993. Le coût de l'emploi était ainsi réduit de 35 %.

**9 - Mesure d'allègement des cotisations d'allocations familiales** - A partir du 1er juillet 1993, les rémunérations inférieures ou égales à 1,1 SMIC sont exonérées de cotisations d'allocations familiales ; celles supérieures à ce montant et inférieures ou égales à 1,2 SMIC bénéficient d'une réduction de la moitié de cette cotisation. L'article premier de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 prévoit qu'en 1998, toutes les rémunérations inférieures ou égales à 1,6 SMIC se verront appliquer cet allègement complet ou partiel par majoration de 10 % du seuil plafond à compter du 1er janvier 1994.

**10 - Contrat emploi-solidarité et contrat local d'orientation** - Ces mesures permettent à l'employeur d'être exonéré de l'ensemble des charges sociales patronales d'origine légale ou conventionnelle, à l'exception des cotisations d'assurance chômage, dans la limite du SMIC. Les employeurs sont en outre exonérés de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et des participations dues par les employeurs au titre de la formation professionnelle et de l'effort de construction. Le coût de l'emploi est ainsi réduit de 40 %. Le CLO a été supprimé au 31 décembre 1993.

**11 - Emploi consolidé à l'issue d'un CES (ECIC)** - Cette mesure permet à l'employeur d'être exonéré des cotisations patronales de sécurité sociale, dans la limite de 120 % du SMIC. La loi quinquennale a élargi le champ de l'exonération à la taxe sur les salaires, à la taxe d'apprentissage et aux participations dues au titre de la formation professionnelle et de l'effort de construction.

**12 - Embauche d'un premier, d'un deuxième ou troisième salariés** - L'embauche sous contrat à durée indéterminée d'un premier salarié ouvre droit pour certaines catégories d'employeurs à une exonération de charges patronales de sécurité sociale pendant 24 mois.

L'embauche dans les mêmes conditions d'un deuxième et troisième salariés par des artisans exerçant leur activité dans une zone rurale en difficulté ouvre droit à la même exonération pendant douze mois.

La loi quinquennale a élargi le champ d'application de ces mesures. Ouvrent désormais droit à ces exonérations les embauches sous contrat à durée déterminée d'au moins douze mois conclues pour accroissement temporaire de l'activité de l'entreprise.

Quant à l'exonération pour l'embauche d'un deuxième et troisième salariés, elle est étendue à l'ensemble des catégories d'employeurs concernées par l'exonération pour le premier salarié et aux zones urbaines en difficulté. Elle a été étendue à l'ensemble du territoire des DOM par la loi du 25 juillet 1994 relative à l'emploi et à l'insertion dans les DOM.

Le coût du travail est ainsi réduit de 30 %.

Le projet de loi sur l'aménagement du territoire étend ces mesures, pour une durée limitée, du quatrième au dix-neuvième salarié.

**13 - Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE)** - Les bénéficiaires de l'ACCRE bénéficiaient pour eux-mêmes d'une exonération des charges de sécurité sociale pendant six mois. Cette durée a été portée à douze mois par la loi quinquennale. Le dispositif est élargi à tous les chômeurs ou Rmistes par le projet de loi portant DDOS.

**14 - Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale pour les salariés des entreprises d'insertion et d'intérim d'insertion** - Depuis le 1er avril 1994 (article L. 241-12 du code de la sécurité sociale), le dispositif de cotisations forfaitaires institué en faveur des personnes en situation d'insertion par l'arrêté du 18 août 1988 a été modifié. Désormais, les cotisations sont calculées sur la rémunération versée, les cotisations patronales de sécurité sociale afférentes à la partie de la rémunération égale au SMIC étant réduites de moitié.

\*

### Compensation

Font actuellement l'objet d'une compensation par le budget de l'Etat les exonérations afférentes à l'emploi d'apprentis (2.927 millions en 1995), de jeunes sous contrat de qualification (3.173 millions), de jeunes sans qualification dans le cadre de "l'exo-jeunes" (reliquat de 300 millions) et de salariés sous contrats de retour à l'emploi (3.178 millions).

Cette compensation est effectuée sur la base de la liquidation par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale du montant des cotisations exonérées à chaque échéance de paiement (mois et trimestre), la compensation étant réduite forfaitairement pour certaines d'entre elles (abattement de 11 points sur les rémunérations versées aux apprentis, compensation de l'exo-jeunes et des contrats de retour à l'emploi à hauteur de 90 % des cotisations exonérées). Pour 1995, le Gouvernement a évalué à 26,8 milliards le coût pour le budget de l'Etat de ces exonérations.

Les autres mesures d'exonération actuellement en vigueur ne font pas l'objet de compensation par le budget de l'Etat. Les exonérations non compensées sont évaluées à 10 milliards.

Depuis l'adoption de la loi n° 94-637 du 27 juillet 1994 relative à la sécurité sociale (article L. 131-7 du code de la sécurité sociale), les nouvelles mesures d'exonération doivent être intégralement compensées par le budget de l'Etat.

L'analyse des données 1993 permet de constater que l'incidence de l'exonération des cotisations d'allocations familiales est plus importante dans les petites unités (moins de 10 salariés), qui représentent 41 % des salariés ouvrant droit à l'exonération à 100 % et 35 % de ceux ouvrant droit à l'exonération à 50 %.

## **2. L'exonération pour l'embauche d'un premier, deuxième ou troisième salarié**

### *a) Le premier salarié.*

Adoptée dans le cadre du premier plan pour l'emploi en 1988 (loi n° 89-18 du 13 janvier 1989) et reconduite d'année en année, cette mesure avait pour objectif d'inciter les travailleurs indépendants à créer un premier emploi.

Son succès (62.000 embauches en 1990) a motivé son extension aux gérants minoritaires ou égalitaires de SARL en 1991 (loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990) puis en 1992 à certains organismes à but non lucratif comme les associations régies par la loi de 1901, les mutuelles régies par le code de la mutualité, certains groupements d'employeurs et les coopératives d'utilisation du matériel agricole (loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991).

Cette mesure d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale pendant 24 mois réservée aux employeurs embauchant leur premier salarié sous contrat à durée indéterminée a été étendue par l'article 4 de la loi quinquennale aux contrats à durée déterminée d'au moins douze mois et aux repreneurs d'entreprises en situation de redressement judiciaire ayant employé au plus 49 salariés dans les douze mois précédant l'embauche si cette reprise a pour effet de maintenir l'emploi pendant la période d'exonération.

En rupture par rapport à la progression enregistrée depuis deux ans avec 71.000 embauches en 1991 (+ 14,5 %) et 77.000 embauches en 1992 (+ 11,2 %), on assiste à un tassement du nombre des premières embauches avec exonération en 1993 avec 75.000 contrats signés (- 2,4 %). On observe une certaine reprise en 1994.

Concernant le public visé par cette mesure, le profil des salariés embauchés confirme les tendances des années précédentes et les salariés sont plus âgés et mieux formés. La part des moins de 25 ans a baissé de 4 % en 1992, ceci au profit des plus de 30 ans (+ 1,4 %) et des plus de 40 ans (+ 2,1 %). Leur niveau de formation

s'améliore. Près de 30 % ont le baccalauréat dont 13 % un diplôme d'études supérieures.

Près des deux tiers des embauches ont lieu dans le secteur tertiaire avec 65,3 % en progression de 3,5 %. Cette progression s'est faite au détriment du BTP où l'activité s'est fortement dégradée en 1991. La part des autres secteurs est restée stable. Les postes d'ouvriers poursuivent leur régression (de 47,2 % à 44,6 %) tout en restant prépondérants alors que les postes de cadres et professions intermédiaires augmentent de 2 % en atteignant 20 % des salariés embauchés.

Une enquête du ministère du travail portant sur 1.000 entreprises, interrogées en 1989 et 1990, a permis de dégager les observations suivantes :

- 17 % des employeurs n'avaient pas préalablement l'intention d'embaucher, mais cette aide leur a permis de le faire ;

- 19,4 % des employeurs avaient l'intention d'embaucher mais ne l'avaient pas fait, compte tenu du coût d'une embauche non aidée ;

- 19 % avaient l'intention d'embaucher, mais sans l'aide l'auraient fait plus tard ;

- 45 % auraient embauché de toute façon.

D'après cette enquête, 80 % des embauchés sont toujours présents dans l'entreprise au bout d'un an. Au bout de deux années, le poste créé s'est maintenu dans 72 % des cas et 25 % de ces entreprises ont deux salariés ou plus.

L'aide a donc un impact immédiat sur l'emploi en incitant les entreprises à embaucher alors qu'elles ne l'auraient pas fait sans la mesure.

#### *b) Les deuxième et troisième salariés*

Afin de favoriser l'emploi dans certaines zones rurales en difficulté et de faciliter le développement des petites entreprises artisanales qui y sont implantées et jouent un rôle essentiel dans l'économie locale, il a été décidé d'accorder aux artisans le bénéfice de l'exonération à l'embauche sous contrat à durée indéterminée de leur deuxième et troisième salariés (loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991) pendant douze mois.

Le champ d'application de cette loi étant réduit puisque l'activité de l'entreprise doit en outre être localisée dans les zones éligibles aux programmes d'aménagement concerté des territoires ruraux des contrats de plan ou dans les zones de montagne des territoires d'outre-mer, elle a suscité seulement 3.700 embauches en 1992 et 5.200 en 1993. En septembre 1994, le niveau d'entrée est supérieur à celui de septembre 1993 (cf. tableau 7).

Pour rendre le dispositif plus efficace, la loi quinquennale a décidé d'étendre son champ d'application aux contrats à durée déterminée d'au moins douze mois, aux zones d'habitat dégradé et, dans les départements d'outre-mer, à l'ensemble des zones rurales, mesure étendue à l'ensemble du territoire des départements d'outre-mer par la loi du 25 juillet 1994, enfin à tous les travailleurs indépendants, aux gérants égalitaires ou minoritaires de SARL, quel que soit leur secteur d'activité, aux coopératives d'utilisation de matériel agricole et groupements d'employeurs, artisans ou agriculteurs.

### **3. Le temps partiel**

La réduction des cotisations sociales patronales en cas d'embauche à temps partiel a connu un vif succès dès sa mise en place en septembre 1992 : en l'espace de quatre mois, plus de 40.000 contrats ont été signés. Ce succès a encore été amplifié par l'augmentation de 30 à 50 % du taux d'exonération intervenue en janvier 1993. Et il semble que même le retour au taux de 30 % début 1994 n'ait pas ralenti le rythme de signatures de nouveaux contrats de ce type, sachant que, parallèlement, la plage horaire d'appréciation du temps partiel a été élargie.

Au total, ce sont donc plus de 180.000 contrats de travail à durée indéterminée avec abattement de charges sociales qui ont été conclus en 1993 et 85.000 l'ont encore été au cours des cinq premiers mois de 1994. En recoupant ces données avec celles de l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale), qui a en charge le recouvrement des cotisations de sécurité sociale, on peut ainsi estimer à au moins 200.000 le nombre de salariés dont l'entreprise bénéficiait de la mesure fin 1993. En termes d'effectifs concernés, cette mesure s'est de ce fait hissée très rapidement aux tous premiers rangs des dispositifs de politique de l'emploi.

Environ deux salariés à temps partiel sur cinq potentiellement concernés entrent donc effectivement dans le champ d'application des contrats avec abattement. La mesure a eu



vraisemblablement pour rôle d'impulser significativement le développement du temps partiel au sein du secteur privé.

Environ 100.000 entreprises, ayant signé en moyenne 1,8 contrat, ont utilisé ce dispositif en 1993.

Cinq secteurs, qui appartiennent tous au tertiaire marchand, ont conclu près des deux tiers des contrats : ce sont les hôtels, cafés, restaurants (17,3 %), les services marchands aux particuliers (14,9 %) et aux entreprises (13,2 %), suivis par les commerces de détail non alimentaires (11,0 %) et alimentaires (7,3 %).

#### **4. Les aides à l'embauche de jeunes sans qualification**

##### *a) L'exo-jeunes*

Depuis sa mise en oeuvre en octobre 1991, 180.000 jeunes ont bénéficié de la mesure "exo-jeunes", mesure destinée à inciter les petites et moyennes entreprises à embaucher des jeunes de 18 à 25 ans sans qualification, sous contrat à durée indéterminée.

Les jeunes concernés devaient avoir un très faible niveau scolaire et être au plus titulaires du Brevet des collèges et ne souhaitant pas s'engager dans une démarche de formation en alternance.

Les entreprises qui se sont montrées intéressées par cette mesure ont moins de neuf salariés (64 %). Le secteur tertiaire marchand est dominant ( 56 % des contrats). Les salariés recrutés sont en majorité des hommes et la population est faiblement scolarisée.

70 % des bénéficiaires étaient des hommes. Près de 45 % avaient entre 20 et 22 ans. 56 % ont abandonné leurs études au terme de la classe de seconde ou en année non terminale de préparation au CAP ou BEP et 41 % les ont interrompues en dernière année de préparation de ces deux diplômes.

Un bénéficiaire sur deux était antérieurement inscrit comme demandeur d'emploi. L'ensemble de ces données montrent que la mesure a donc atteint un public très faiblement scolarisé et en situation d'échec sur le marché du travail.

Pourtant une enquête portant sur l'année 1992, a montré que l'impact de cette mesure était relativement limité : seulement

15 % des embauches correspondaient à des créations nettes d'emplois et 30 % à des créations anticipées en raison de l'aide apportée. En toute hypothèse, 55 % des embauches auraient eu lieu en l'absence de la mesure, qui s'est simplement traduite par un effet d'aubaine pour l'employeur. Ces caractéristiques expliquent qu'au moment de ces évaluations, les employeurs aient largement plébiscité la mesure, 82 % d'entre eux déclarant leur intention d'y recourir.

Le coût de cette mesure en exonérations de charges sociales patronales au regard de son impact sur l'emploi (800 millions en 1994 pour le reliquat, 300 millions en 1995) explique sa suppression à partir du 31 octobre 1993. Le Gouvernement souhaite en effet privilégier les contrats d'insertion en alternance, en particulier la voie de l'apprentissage, afin de fournir une véritable qualification professionnelle aux jeunes qui en sont dépourvus. Votre rapporteur craint cependant que cette suppression ait été hâtive, l'APEJ ne s'adressant pas aux mêmes publics.

#### *b) L'APEJ*

Pour les publics les plus difficiles, l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ), qui a pris la place du contrat d'insertion professionnelle (CIP), en raison de l'opposition manifestée à son encontre par les jeunes diplômés, doit en outre inciter les entreprises à embaucher de façon durable des jeunes non indemnisés ou non indemnisables par le régime d'assurance-chômage ou ayant achevé un contrat emploi-solidarité. 1.645 millions sont inscrits au budget des charges communes pour 1995 à ce titre.

Il s'agit donc d'une aide, et non d'une exonération : elle était de 2.000 francs par mois pendant neuf mois pour les embauches réalisées jusqu'au 1er octobre 1994, et de 1.000 francs après. Le salarié doit être engagé sous contrat à durée déterminée de dix-huit mois ou à durée indéterminée. La mesure, après un début relativement lent, devrait concerner entre 70.000 et 100.000 jeunes en 1994. Le Gouvernement en attend 150.000 en 1995.

Votre rapporteur se demande toutefois si cette mesure d'insertion concerne les jeunes le plus difficilement réinsérables et peu enclins à entrer dans un parcours de formation en alternance. Comme pour les chômeurs de longue durée, il craint que les entreprises, ayant le choix entre divers contrats aidés dont plusieurs s'adressent à des publics plus aisément réinsérables, ne choisissent systématiquement les plus faciles à réinsérer. Il est cependant trop tôt pour le dire.

## 5. Les emplois familiaux

Ce dispositif incitatif au développement des emplois familiaux, mis en place à partir du 1er janvier 1992, se fonde sur le constat que l'aide aux personnes constituent un gisement potentiel d'emplois très important. Mais ce gisement ne pouvait être exploité que s'il existait une demande solvable. C'est la raison qui a justifié l'institution d'une aide fiscale sous forme de réduction d'impôt. Cette aide a eu également pour conséquence de "blanchir" une partie des emplois "au noir", entraînant de ce fait un surplus de recettes pour la sécurité sociale.

La loi quinquennale et le projet de loi de finances pour 1995 rendent encore plus incitatif ce dispositif dont l'impact sur l'emploi est évident. Il comprend :

- une réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié ou le recours aux services d'une association, pour des tâches ménagères ou familiales effectuées au domicile du contribuable. Le plafond de la réduction d'impôt qui était de 50 % de 25.000 F de dépenses de cette nature a été porté à 50 % de 26.000 F par la loi de finances pour 1994. Il est fixé à 90.000 F par l'article 42 du projet de loi de finances pour 1995. Le coût de cette mesure est évaluée à 1,2 milliard.

- une simplification des formalités d'emploi pour les particuliers, les URSSAF accomplissant un certain nombre de formalités (envoi de bulletin de salaire, précomptes des cotisations, déclarations annuelles). L'article 5 de la loi quinquennale a institué un chèque service mis en oeuvre à titre expérimental à partir du 1er décembre 1994 jusqu'au 31 décembre 1995, pour les emplois de 8 heures hebdomadaires au plus non encore enregistrés aux URSSAF, par le décret n° 94-974 et l'arrêté du 10 novembre 1994. L'employeur sera déchargé de toute autre formalité que de remplir deux volets dans un chéquier, l'un pour le salarié où figurera le montant de son salaire net y compris l'indemnité de congés payés, l'autre avec le même montant destiné à l'URSSAF qui calculera les cotisations, les prélèvera sur le compte bancaire de l'employeur et effectuera toutes les autres formalités. 20 millions sont inscrits dans le titre III pour cette expérimentation.

- la création d'un cadre juridique spécifique et l'octroi d'aides pour les associations.

On estime en 1993 à 70.000 le nombre de nouveaux employeurs familiaux, contre 115.000 en 1992.

Les emplois familiaux auraient été de 525.000 fin 1991, 640.000 fin 1992 et 689.000 fin 1993.

En moyenne, ces emplois sont rémunérés 40 francs de l'heure pour une durée hebdomadaire de travail proche de 8 heures. La simplification des formalités d'emploi après quelques difficultés liées au démarrage, semble maintenant donner satisfaction.

Un millier d'associations de service aux personnes ont été agréées à ce titre, dont certaines sont des fédérations départementales regroupant plusieurs associations locales.

Ces associations départementales existaient pour la plupart avant 1992. Elles se consacrent principalement à l'assistance aux personnes âgées ou dépendantes. L'exonération de cotisations dont bénéficient ces personnes à condition d'être elles-mêmes les employeurs, a conduit les associations à développer leur activité essentiellement sous forme de services dits "mandataires", qui assistent les particuliers employeurs dans l'exercice de leurs responsabilités.

Le volume d'activité de ces services a progressé d'environ 30 % en 1992 et de 60 % en 1993. En mai 1994, 57.000 salariés travaillaient en mandataire, pour un volume d'heures effectuées correspondant à 15.000 équivalents temps plein. L'activité des associations intermédiaires dans le domaine des emplois familiaux, qui avait fortement augmenté en 1992, s'est maintenue sensiblement au même niveau en 1993 (3.500 équivalents temps plein).

Le coût de la mesure peut être évalué pour 1992 (seules données disponibles) à 2,6 milliards de francs, les cotisations sociales supplémentaires, 600 millions de francs, devant être déduites du coût fiscal, 3,2 milliards. Il est essentiellement imputable aux particuliers employant déjà antérieurement à l'entrée en vigueur du dispositif. Pour les nouveaux employeurs, le coût fiscal est compensé par les cotisations versées.

Le nombre d'emplois familiaux pourrait, si les tendances actuelles se poursuivent, se stabiliser en 1995 entre 720.000 et 750.000.

## B. LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES ET DES ADULTES

A côté des aides à l'insertion par l'abaissement du coût du travail, soit au titre d'une réforme structurelle pour les emplois peu ou pas qualifiés, soit au titre d'incitation conjoncturelle, le Gouvernement a entrepris d'encourager fortement le développement des formations en alternance. Cette politique, combinée à la reprise de la croissance, connaît un succès certain. Elle est pourtant actuellement dans une phase transitoire puisque la loi quinquennale a jeté les fondements de trois réformes importantes : la décentralisation immédiate de la formation professionnelle qualifiante des jeunes et la décentralisation conventionnelle des formations pré-qualifiantes, la refonte du dispositif de formation en alternance, avec notamment la réforme du financement de l'apprentissage, enfin la réorganisation du système de collecte des fonds de la formation professionnelle et continue, d'ailleurs déjà entreprise par le décret n° 94-936 du 28 octobre 1994 pris pour l'application de l'article 74 de la loi quinquennale (art. L. 961-12 du code du travail). Les deux derniers projets de réforme devraient figurer dans le projet de loi sur les formations en alternance, maintenant rédigé, mais dont on ne sait, à l'heure où sont rédigées ces lignes, s'il sera inscrit à l'ordre du jour de la présente session parlementaire. S'il ne l'était pas, les dispositions urgentes, en vue notamment de transposer l'accord des partenaires sociaux du 5 juillet 1994 (avenant à l'accord de 1991), seraient insérées dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, en cours d'examen par le Parlement.

### **1. Les principaux chiffres : des crédits en augmentation constante**

Le total des crédits consacrés à la formation professionnelle dans le budget du ministère du travail s'élève à 48,70 milliards (dont 15,74 milliards au titre des actions associées : CES, ECIC et CRE). Ils ne représentent qu'une partie des crédits consacrés à la formation par la Nation.

A titre de comparaison, en 1992, dernière année connue, la dépense totale consacrée à la formation professionnelle s'est élevée à 124 milliards de francs contre 111 milliards de francs en 1991, soit une augmentation de 9 % en francs constants. Cette dépense totale,

dont la part dans le PIB passe de 1,65 % à 1,77 % se répartit ainsi (tableau 9) ;

- 68,8 milliards de francs de coûts de fonctionnement, soit 56 % du total des dépenses (54 % en 1991), ont été consacrés aux activités de formation ou aux interventions annexes (administration, conseil en formation, information...);

**Tableau 9**

**Le financement de la formation professionnelle en 1992**

Millions de Francs

Unités de financement	Form. de première insertion			Form. des demandeurs d'emploi	Formation prof. des actifs occupés				Activités annexes	Total général	%
	Stages, contrats, et actions d'orient.	Apprentissage	Total		Salariés d'entrep. et non salariés	Agents de l'État	Form. post-scolaire	Total			
ÉTAT .....	9 433	1 952	11 385	12 093	1 354	22 673	4 317	28 344	2 447	54 269	44,5
* Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle .....	6 288	180	6 468	12 069	538	233	0	771	1 341	20 649	16,9
* Autres ministères .....	3 145	1 772	4 917	24	816	22 440	4 317	27 573	1 106	33 620	27,5
COLLECTIVITÉS LOCALES	69	1 963	2 032	2 447	1 247	0	85	1 332	315	6 126	5,0
* Régions .....	3	1 921	1 924	2 447	1 247	0	57	1 304	312	5 987	4,9
* Départements et communes .....	66	42	108	0	0	0	28	28	3	139	0,1
AUTRES ADMINISTRAT. PUBLIQUES .....	21	75	96	302	2 539	0	0	2 539	128	3 065	2,5
UNEDIC .....	0	0	0	7 425	0	0	0	0	183	7 608	6,2
ENTREPRISES .....	5 520	3 238	8 758	91	37 254	0	61	37 315	3 352	49 516	40,6
MÉNAGES .....	0	63	63	0	904	0	260	1 164	241	1 468	1,2
<b>TOTAL .....</b>	<b>15 043</b>	<b>7 291</b>	<b>22 334</b>	<b>22 358</b>	<b>43 298</b>	<b>22 673</b>	<b>4 723</b>	<b>70 694</b>	<b>6 666</b>	<b>122 052</b>	<b>100,0</b>
Pourcentage .....	12,3	6,0	18,3	18,3	35,5	18,6	3,9	57,9	5,5	100,0	

Source : DARES - Compte économique de la formation professionnelle.

- 53,3 milliards de francs de coûts induits, soit 43 % du total (45 % en 1991), concernent la rémunération des stagiaires (48,6 milliards de francs), ainsi que les exonérations de charges sociales ou les crédits d'impôt (4,9 milliards de francs).

- 1,6 milliard de francs sont consacrés aux dépenses d'équipement, assurées en grande partie par les conseils régionaux (54 % du total).

L'Ile-de-France absorbe 29 % de la dépense nationale de formation, Rhône-Alpes 8 %, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas de Calais 6 %, aucune autre région ne dépasse le seuil de 4 %.

Si l'on rapporte ces dépenses à la population active de chaque région, les disparités régionales apparaissent beaucoup plus clairement : l'Ile-de-France consacre la plus forte dépense par actif à la formation (5.700 francs en 1992) devant la Lorraine (4.450 francs), le Limousin, la Corse, le Nord-Pas de Calais et l'Alsace (3.900 francs). Parmi les montants les moins importants, on trouve les Pays de la Loire, l'Aquitaine (3.387 francs) et la Picardie (3.034 francs).

Sur les 115,4 milliards de francs consacrés à la formation en dehors des dépenses d'équipement, 70,7 milliards de francs (58 % du coût total) financent la formation des actifs occupant un emploi (salariés d'entreprises et non salariés, agents de l'Etat, formations post-scolaires...). 22,3 milliards de francs (18 % du coût total) vont à la formation professionnelle de première insertion ; il s'agit de l'ensemble des dispositifs spécifiques mis en place par les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les entreprises pour la formation des demandeurs d'emploi (stages de formation, contrats de travail incluant une formation ...).

La formation des actifs occupant un emploi est prédominante dans les régions où les salariés sont les plus nombreux : Ile-de-France, Lorraine et Alsace.

Les régions qui consacrent la majorité de leurs financements à la formation des publics en difficulté (jeunes de 16 à 25 ans et demandeurs d'emploi) sont la Basse Normandie (qui met un accent particulier sur la formation des jeunes), la Corse et le Languedoc-Roussillon, trois régions qui ont un taux de chômage important.

Alors qu'en 1972, l'Etat et les entreprises assurent 99 % des financements, en 1992 leur part a été ramenée à 85 % de la dépense totale ; elle diminue aussi bien en termes de dépense initiale que de dépense finale, après transferts entre financeurs.

La baisse de la part des deux principaux financeurs s'est faite au profit des régions, conséquence de la loi de décentralisation de 1983 (leur part atteint 5 % en 1992), et de l'UNEDIC (4,5 % en 1991, 6,1 % en 1992), qui depuis 1988, participe au financement des conventions de conversion et de l'allocation de formation reclassement (AFR).

L'Etat a dépensé en 1992, hors dépenses d'équipement, 54,3 milliards de francs :

- 52 % vont aux actifs occupés dont 42 % aux agents de l'Etat, et seulement 10 % aux formations post-scolaires et autres interventions en faveur des salariés ;

- 21 % vont aux actions de première insertion en faveur des jeunes demandeurs d'emploi, principalement CFI et exonérations de charges sociales pour les contrats de qualification et d'apprentissage ;

- 22 % vont aux demandeurs d'emploi, dont 4,6 milliards de francs pour les actions d'insertion et de formation en faveur des chômeurs de longue durée et 4,8 milliards de francs pour la subvention de l'AFPA (9 %).

Les entreprises ont quant à elles dépensé, toujours hors équipement, 49,5 milliards de francs, dont 18 % pour les actions de première insertion (apprentissage et formation en alternance) en faveur des jeunes demandeurs d'emploi et 75 % pour les actions en faveur des salariés.

Le financement des actions de formation proprement dit, c'est-à-dire les conventions passées avec les producteurs de formation, a donné lieu en 1992 à des versements s'élevant à 62,4 milliards de francs contre 54 milliards de francs en 1991, soit une croissance de 12 % en francs constants. La part des organismes privés à but lucratif est passée de 12 % à 16,5 % entre 1987 et 1992 ce qui confirme l'émergence du secteur concurrentiel sur le marché de la formation professionnelle, malgré la crise économique qui aurait pu pousser à l'internalisation des formations.

Plus des deux tiers des financements publics et para-publics (UNEDIC) vont aux organismes publics de formation et au secteur associatif, dont 19 % aux centres de formation internes aux administrations, 17 % aux établissements de l'Education nationale, 19 % aux organismes de statut associatif, 7 % à l'AFPA et 7 % aux CFA.

De façon analogue, près de 90 % des financements privés vont au secteur privé ou assimilé, dont 30 % intéressent les organismes privés à but lucratif, 29 % les centres de formation internes des entreprises et 20 % les organismes privés sous statut associatif.

Le tableau 10 donne la répartition des crédits de la formation professionnelle en 1995. Votre rapporteur dressera maintenant un bilan des actions menées en 1993 et examinera les perspectives pour 1995 au regard des orientations retenues par le Gouvernement et des crédits inscrits en loi de finances.



**TABLEAU 10 : ENVELOPPE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

(en millions de francs)

Actions et types de publics	PLF 1994 (Bleu 1994)	LFI 1994 (Vert 1994)	PFL 1995 (Bleu 1995)
<b>I - FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE</b>			
<b>A - Actions en faveur des jeunes</b>			
<i>Travail, emploi et formation professionnelle</i>			
1) Dispositif d'accueil et d'orientation	320,00	330,30	330,40
2) CFI et actions en faveur des jeunes (hors PAQUE) *cf notes 1 et 2	5.076,21	5.066,21	5.020,04
3) Exonération de charges sociales (contrats de qualification)	2.789,00	2.789,00	3.173,00
<b>Sous-total A</b>	<b>8.185,21</b>	<b>8.185,21</b>	<b>8.523,44</b>
<b>B - Autres actions</b>			
<i>Agriculture</i>			
Actions de formation et actions éducatives en milieu rural	118,00	124,00	144,00
<i>Artisanat et commerce</i>			
Actions de formation	85,30	85,30	97,57
<i>Education nationale</i>			
Formation professionnelle et actions de promotion	800,98	800,98	767,21
<i>Enseignement supérieur</i>			
Formation et actions de promotion	440,59	440,89	443,52
<i>Jeunesse et sport</i>			
Promotion sociale et formation des adultes	19,70	19,70	19,70
<i>Justice</i>			
Formation professionnelle des avocats	10,71	10,71	10,71
<i>Tourisme</i>			
Actions spécifiques de formation	13,00	13,00	10,50
<i>Travail, emploi et formation professionnelle</i>			
Programme national de formation professionnelle	2.005,56	2.006,38	1.997,11
AFPA et autres organismes de formation	4.001,76	4.006,76	4.016,80
Stages en faveur des CLD (FNE hors CRE)	5.593,66	5.593,66	5.788,65
Versement à l'UNEDIC au titre de l'AFR	2.800,00	2.800,00	3.484,00
Participation de l'Etat au CIF	500,00	500,00	50,00
Fonctionnement des services payeurs (CNASEA) *cf note 2	190,00	190,00	272,82
Fonctionnement des services payeurs (UNEDIC)	7,50	7,50	7,50
<b>Sous-total B</b>	<b>16.586,76</b>	<b>16.598,88</b>	<b>17.110,09</b>
<b>TOTAL I (formation professionnelle continue)</b>	<b>24.771,97</b>	<b>24.784,39</b>	<b>25.633,53</b>
<b>II - APPRENTISSAGE</b>			
<b>A - Rénovation et renforcement de l'apprentissage</b>			
<i>Travail, emploi et formation professionnelle</i>			
Artisanat et commerce	439,35	439,37	422,37
	23,56	23,56	25,56
<b>B - Exonération des charges sociales</b>			
<i>Travail, emploi et formation professionnelle</i>			
	2.654,90	2.654,90	2.927,00
<b>TOTAL II (apprentissage)</b>	<b>3.117,81</b>	<b>3.117,83</b>	<b>3.374,93</b>

**TABLEAU 10 : ENVELOPPE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

(en millions de francs)

Actions et types de publics	PLF 1994 (Bleu 1994)	LFI 1994 (Vert 1994)	PFL 1995 (Bleu 1995)
<b>III - DOTATION DE DECENTRALISATION</b>			
Application des lois de décentralisation des 7.01.83 et 1.12 88	2.893,79	2.893,79	2.942,98
Application loi 27.07.87 portant rénovation de l'apprentissage (43-06 20)	96,24	96,24	97,88
<b>TOTAL III (dotation de décentralisation)</b>	<b>2.990,03</b>	<b>2.990,03</b>	<b>3.040,86</b>
<b>TOTAL (I + II + III)</b>	<b>30.879,81</b>	<b>30.892,25</b>	<b>32.049,32</b>
<b>IV - ACTIONS ASSOCIEES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE</b>			
<i>Travail, emploi et formation professionnelle</i>			
Contrats emploi solidarité et emplois consolidés	9.428,00	9.428,00	12.472,00
Contrats de retour à l'emploi	2.440,00	2.340,00	3.267,35
<b>TOTAL INSERTION</b>	<b>11.868,00</b>	<b>11.768,00</b>	<b>15.739,35</b>
<b>TOTAL GENERAL (I + II + III + Insertion)</b>	<b>42.747,81</b>	<b>42.660,25</b>	<b>47.788,67</b>
* auxquels s'ajoutent 100 MF de crédits FSE			

Notes :

1) avec PAQUE : 5.615,78 MF (PLF 1994) ou 5.605,78 MF (LFI 1994)

2) dont dotation de décentralisation en application de la loi quinquennale du 20.12.93 (chapitre 43-06, 50) :

Fonctionnement - Remunération 1.660,04

Frais de gestion 24,60

Total 1.684,64

NB - Les dotations correspondent aux crédits budgétaires stricto sensu (hors reports, hors FSE)

## 2. Bilan global de la formation professionnelle en 1993 et perspectives pour 1995

En 1993, environ 30 % de la population active concernée de sexe masculin a suivi une formation et 29 % des femmes actives : l'accès à la formation continue est donc désormais proche de la parité pour les deux sexes, ceci tenant largement à la féminisation très accentuée des programmes de formation de l'Etat en direction des jeunes et des demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, les plus jeunes (moins de 25 ans) ont beaucoup plus fréquemment accès à la formation que leurs aînés (43 % au lieu de 27 % pour les actifs de 25 ans et plus). Notons à ce sujet que, bien que concernant prioritairement les actifs, les actions de formation continue touchent également quelques inactifs.

En 1993, 2.480.000 personnes hors agents de l'Etat ont suivi des actions de formation ou bénéficié d'aides à l'insertion financées par l'Etat. Ils étaient 2.230.570 en 1992. Parmi ces effectifs, 1.594.500 personnes ont suivi des actions de formation, actions qui ont représenté environ 475 millions d'heures de stage : 1.217.000 (soit 76 %) ont achevé une formation, les autres stagiaires ayant suivi un cycle ne s'achevant qu'en 1994 ou plus tard. Près de 900.000 personnes (dont 657.000 adultes) ont bénéficié de mesures d'aide à l'insertion par l'activité, notamment sous forme de contrats emploi-solidarité (CES) ou de contrats de retour à l'emploi (CRE).

La dépense consacrée par l'Etat à la formation professionnelle (hors formation des agents de l'Etat) s'est élevée à 48 milliards de francs dont :

- 14,5 milliards de francs ont été consacrés au fonctionnement des actions de formation ou d'insertion ou à des interventions connexes ;

- 33,5 milliards de francs ont été consacrés à la rémunération, aux exonérations de charges sociales et au crédit d'impôt-formation des stagiaires en formation (17,1 milliards de francs) ou des personnes en dispositifs d'insertion (16 milliards de francs).

Cette dépense ne comprend pas la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage allouée aux conseils régionaux (3 milliards de francs en 1993). Elle exclut également les dépenses au titre de l'apprentissage.

**Tableau 11 - FORMATION ET INSERTION - BILAN 1993 DES INTERVENTIONS DE L'ETAT**

	Effectifs en formation	Effectifs formés	Heures stagiaires (millions)	Dépenses de fonctionnement (millions F)	Rémunérations des stagiaires exonérations charges sociales, crédit d'impôt-formation (millions F)	Total dépenses (millions F)
Formation des jeunes de 16 à 25 ans	431.500	255.500	169,5	4.081,4	6.001,3	10.082,7
Formation des demandeurs d'emploi	600.000	469.800	230,8	8.020,2	9.383,0	17.403,2
Formation des actifs occupés	572.950	496.650	74,8	1.935,6	1.680,2	3.615,8
<b>Total formation</b>	<sup>(1)</sup> <b>1.594.500</b>	<sup>(1)</sup> <b>1.217.000</b>	<b>475,1</b>	<b>14.037,2</b>	<b>17.064,5</b>	<b>31.101,7</b>
Insertion des jeunes par l'activité	228.529	-	-	-	5.141,3	5.141,3
Aides à l'insertion et à l'emploi des chômeurs <sup>(2)</sup>	657.400	-	-	458,4	11.336,2	11.794,6
<b>Total insertion par l'activité</b>	<b>885.929</b>	-	-	<b>458,4</b>	<b>16.477,5</b>	<b>16.935,9</b>
<b>Total général</b>	<b>2.480.429</b>	<b>1.217.000</b>	<b>475,1</b>	<b>14.495,6</b>	<b>33.542,0</b>	<b>48.037,6</b>
Dépenses d'équipement						144,1
<b>Total dépenses</b>						<b>48.181,7</b>

(1) Certaines personnes pouvant suivre des formations relevant de plusieurs des trois rubriques retenues en lignes, l'effectif total est inférieur à l'addition des effectifs figurant à chacune des rubriques. Il s'agit notamment des personnes engagées dans des ateliers pédagogiques personnalisés (APP)

(2) Contrairement à 1991, les contrats de retour à l'emploi (CRE) ne sont pas inclus dans la formation des demandeurs d'emploi mais dans les aides à l'insertion.

Source : DFP-DARES

1995 sera la première année pleine pour la décentralisation de la formation professionnelle qualifiante vers les régions. 828,24 millions ont été transférés à ce titre pour le semestre 1994 d'application de la mesure. 25 millions supplémentaires seront versés selon les critères d'aménagement du territoire.

Au titre des formations préqualifiantes, deux régions ont signé une convention à effet du 1er juillet 1994 (Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon), cinq régions ont signé pour un effet au 1er janvier 1995 (Aquitaine, Auvergne, Franche-Comté, Basse-Normandie et Picardie). L'Île-de-France a signé pour un effet au 1er janvier 1996. Cinq autres devraient signer pour la même échéance.

#### a) Les actions en direction des jeunes

En 1993, globalement, la formation et l'insertion des jeunes de 16 à 25 ans représentent, hors apprentissage, pour l'Etat une dépense de 15,2 milliards de francs dont 5,1 milliards pour l'insertion des jeunes par l'activité économique (CES) et 10,1 milliards de francs pour les actions de formation professionnelle.

Par rapport à 1992, la dépense totale de l'Etat progresse de 3 %, principalement en raison du développement des entrées en contrats emploi-solidarité.

### 1) Le crédit formation individualisé

Créé en 1989, le crédit formation individualisé (CFI), a eu pour objet de proposer aux jeunes sans qualification un ensemble de mesures d'insertion dans le cadre d'un parcours de formation individualisé.

A la fin de l'année 1993, environ 190.000 jeunes étaient inscrits dans un "parcours" du CFI, nombre stable par rapport aux années précédentes. En revanche, le nombre des nouveaux entrants a diminué au cours de la période, au profit des jeunes déjà engagés dans un parcours CFI ou entrés dans le programme PAQUE. En 1993, le CFI a ainsi accueilli 125.000 nouveaux entrants qui sont venus se joindre aux 65.000 jeunes entrés précédemment. En outre, le programme PAQUE a accueilli, pour sa deuxième année d'existence, environ 50.000 jeunes, dont près de 30 % provenaient du CFI. Pour l'ensemble des quatre années, environ 530.000 jeunes se sont engagés dans le dispositif CFI et 70.000 dans le programme PAQUE.

En 1993, le public féminin forme une grosse moitié du public du CFI et le lancement du programme PAQUE est venu renforcer cette tendance à une quasi-parité des entrées par sexe.

La part des jeunes de 16 et 17 ans n'a fait que décroître dans le dispositif CFI depuis 1990 (- 6 %). Cette diminution s'est principalement faite au bénéfice des 18 à 20 ans (+ 5,4 % sur la période) en particulier des jeunes femmes (+ 7 %). La part la plus stable est celle des bénéficiaires âgés de 21 ans et plus (autour de 44 %), celle des jeunes hommes augmentant sensiblement sur la période (+ 8 %).

La part dans le CFI des jeunes sortis du système scolaire au cours du premier cycle de l'enseignement initial (niveau VI) diminue de 47,9 % en 1990 à 26,8 % en 1993, au profit de publics mieux formés de niveau V et supérieur (46,5 % en 1993 contre 27 % en 1990).

Résultat d'une plus grande notoriété du CFI parmi les publics jeunes et d'une meilleure efficacité du réseau d'accueil, la part des jeunes qui entrent dans le CFI dans les deux ans qui suivent leur sortie du système scolaire augmente régulièrement (de 23,6 % en 1990 à 36,8 % en 1993) au détriment de celle des jeunes ayant quitté l'école depuis plus de trois ans (60,1 % en 1990 contre 47,4 % en 1993). La moitié des jeunes a attendu plus de trois ans entre la sortie de l'école et l'entrée dans le CFI, le plus souvent sans avoir jamais

travaillé ; 55 % des jeunes étaient inscrits à l'ANPE et c'est souvent l'Agence qui les a orientés vers le réseau d'accueil.

Les régions qui recourent le plus au CFI sont celles où les jeunes sont amenés à différer leur entrée dans la vie active (Midi-Pyrénées), celles qui connaissent un taux élevé de sortie du système scolaire sans qualification (Franche-Comté, Picardie) ou celles dont la part de la population jeune sur la population totale est importante (Alsace). Inversement, les régions recourent moins au CFI quand elles ont un fort taux de scolarisation (Ile-de-France, Aquitaine) ou, comme le Nord - Pas de Calais, quand elles font déjà largement appel à d'autres mesures, contrat de qualification, CES ou apprentissage.

## 2) Les contrats d'insertion en alternance

Les contrats d'insertion en alternance connaissent une forte croissance au cours des premiers mois de 1994, (+ 41 % de nouveaux contrats de qualification au cours du premier semestre 1994 et + 19 % de nouveaux contrats d'adaptation, par rapport au premier semestre de 1993) grâce, notamment, aux mesures d'incitation à l'embauche prises au mois de juillet 1993. Mais le bilan d'ensemble de l'année 1993 confirme pour l'essentiel le recul enregistré les années précédentes.

### *\* Les contrats de qualification*

Au cours du premier semestre de 1993, les contrats de qualification sont à leur tour atteints par le recul enregistré par les formations en alternance à partir de 1991 : les entrées enregistrent une forte diminution (- 18 % par rapport à la même période de 1992), suivie d'une légère reprise jusqu'à la fin de l'année. Au total, le nombre de nouveaux contrats signés ne diminue que de 8 % par rapport à 1992.

Les différentes mesures visant, au début de l'année, à valoriser l'apprentissage, contribuent sans doute à expliquer, dans un premier temps, ce coup de frein des contrats de qualification. Mais le dispositif est ensuite relancé, comme l'ensemble des formations en alternance, par les mesures d'urgence prises à l'été 1993, en conjonction avec une relative amélioration de l'activité.

Dans l'ensemble, les caractéristiques structurelles des contrats de qualification sont les mêmes d'une année sur l'autre.

La répartition entre filles et garçons ne se modifie guère mais le mouvement reste légèrement en faveur des filles qui bénéficient de 47,5 % des contrats signés.

Les jeunes qui signent un contrat de qualification sont de plus en plus âgés : près de la moitié a dépassé 21 ans et une forte baisse atteint les 18/19 ans (- 5 points), qui s'explique à la fois par la diminution des effectifs des classes d'âge atteignant 18 ans -les naissances ayant diminué à partir de 1974- et par la croissance continue de la scolarisation.

Le niveau de formation des jeunes embauchés progresse régulièrement : la proportion de ceux qui, en début de contrat, ont déjà atteint le niveau IV (bac) ou le niveau III (BTS, IUT, DEUG), soit 42,2 %, est désormais presque équivalente à celle des jeunes embauchés de niveau V (CAP, BEP) (43,7 % du total des contrats) qui recule de 3,1 points par rapport à 1992 et même de 7,7 points par rapport à 1990.

Le contrat de qualification s'éloigne donc en partie des publics auxquels il devrait s'adresser prioritairement mais il devient, en revanche, un débouché notable pour les jeunes qui terminent leur service national (+ 3,3 pt) et pour les demandeurs d'emploi (+ 1,2 pt), dont la part n'avait cessé de diminuer au cours des trois années précédentes.

L'effort qualitatif déjà constaté semble se maintenir : les contrats sont plutôt plus courts tandis que la part des formations de durée intermédiaire (500 à 1.000 heures) diminue au profit des durées les plus courtes et surtout les plus longues. Le dispositif s'oriente essentiellement vers les diplômes homologués.

Par grand secteur, le profil des employeurs reste sensiblement le même : le tertiaire marchand offre la part la plus importante des contrats de qualification (2 sur 3) qui sont, pour plus de la moitié, signés par des entreprises de moins de dix salariés.

#### *\* Les contrats d'adaptation*

Si le recul, persistant depuis 1990, des contrats d'adaptation s'est confirmé en 1993, le second semestre voit néanmoins une stabilisation du nombre des entrées. L'année se termine avec une perte de 10.000 contrats par rapport à 1992 (- 16 %) soit moins qu'entre 1991 et 1992 (- 28 %).

L'industrie est le secteur le plus concerné par ce ralentissement des recrutements bien qu'elle continue à en assurer

environ un tiers ; la part des contrats conclus par des employeurs du secteur tertiaire marchand continue à progresser.

Les petites entreprises de moins de 50 salariés, dont le recours à ce type de contrats avait marqué le pas l'an dernier, ont repris les embauches et conservent une place prédominante avec 54 % des contrats signés.

Les employeurs s'adressent de plus en plus à des demandeurs d'emploi -ceux-ci représentent 40 % des jeunes embauchés- et continuent à leur proposer majoritairement des contrats à durée indéterminée (58 % des contrats). Ce type de contrat d'adaptation entraîne en effet des coûts administratifs et économiques moindres pour l'entreprise.

Parallèlement, le nombre de recrutements sur des contrats courts (six mois ou moins) a repris, alors qu'il était en constante diminution depuis trois ans (26,4 % des contrats, soit un retour au niveau de 1991).

Les jeunes sous contrat d'adaptation sont embauchés à un âge de plus en plus avancé, avec un niveau de formation toujours plus élevé, soit qu'ils préfèrent retarder leur entrée dans la vie active et tenter d'acquérir un diplôme plus qualifiant, soit qu'ils aient déjà connu un ou plusieurs passages sur le marché du travail.

La moitié de ces contrats correspond à des emplois d'ouvriers qualifiés de type industriel (21 % des contrats), ou d'employés administratifs et commerciaux (30 %) ; ce dernier type de poste connaît une progression continue depuis trois ans.

Comme pour les contrats de qualification, la part des moins de 22 ans ne cesse de décroître, ne représentant même plus le tiers des jeunes recrutés. La répartition entre filles et garçons reste inchangée, le poids des garçons étant prépondérant.

Corrélativement, le niveau de formation s'élève de manière encore plus prononcée que les années précédentes : la part des titulaires de niveau V perd 6,3 points, enregistrant le recul le plus fort de ces trois dernières années et confirmant ainsi la sélectivité du dispositif.

### 3) Le réseau d'accueil

En 1995, la dotation de fonctionnement des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) s'élèvera, comme en 1994, à 330,4 millions de francs auxquels



s'ajouteront 89,6 millions de francs au titre du FSE. Les ateliers pédagogiques personnalisés (APP) bénéficieront de 117 millions de francs auxquels s'ajouteront 23 millions de francs du FSE. 218,84 millions sont prévus pour les correspondants locaux du CFI. Au total, la dotation du réseau d'accueil (638,84 millions) augmente de 0,46 %.

#### 4) Le fonds partenarial

Il a été créé par l'article 21 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 qui prévoit que "dans le cadre de conventions destinées à améliorer l'efficacité des dispositifs existants, l'Etat apporte son concours financier aux collectivités territoriales qui engagent des actions en matière d'insertion professionnelle des jeunes de dix-huit à vingt-six ans".

Le fonds partenarial permet donc de faciliter une démarche globale d'insertion.

Trois modes d'utilisation du fonds partenarial ont été retenus :

- les "emplois verts", afin de favoriser le développement d'emplois dans le domaine de l'environnement et de faciliter l'insertion des publics sans emploi ;

- les actions expérimentales, dans le cadre de la circulaire du 16 août 1994 ;

- l'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial.

Le choix retenu permet au fonds partenarial d'intervenir pour compléter les dispositifs existants.

En 1994, pour les "emplois verts", 82 millions de francs ont été délégués au ministère de l'environnement. 65 millions de francs sont disponibles sur le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, dont 20 doivent être consacrés à l'apprentissage dans le secteur public.

L'objectif était de 17.000 "emplois verts" pour 1994. Le ministère de l'environnement indique qu'au 27 octobre 1994, l'objectif est atteint à 73 %, dont les trois quarts de contrats emploi-solidarité. Concernant l'apprentissage dans le secteur public, les financements sont en cours d'attribution.

Les projets d'action expérimentale commencent seulement à remonter à la délégation à l'emploi.

Pour 1995, ce fonds est doté de 150 millions de francs, dont 50 pour l'apprentissage dans le secteur public et la passation de conventions et 100 pour les contrats prévus dans le cadre des circulaires "emplois verts" et fonds partenarial.

5) La politique de formation des jeunes est actuellement dans une phase transitoire

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle fixe les conditions de la décentralisation de la formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans. Elle dispose que, dès 1994, les régions reçoivent compétence pour organiser les formations permettant d'acquérir une qualification. Cette disposition entrée en vigueur le 1er juillet 1994, s'est traduite par l'inscription au chapitre 43-06, article 50, de 1.684,64 millions de francs au projet de loi de finances pour 1995. Les crédits proviennent des chapitres 43-03 pour le fonctionnement (792,79 millions de francs), 43-04 pour la rémunération (867,25 millions de francs) et 43-04 pour les frais de gestion des conventions (24,60 millions de francs).

Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit les crédits nécessaires à la mise en oeuvre des actions préqualifiantes (qui peuvent faire l'objet de conventions de délégation de compétences) et des actions qui restent à la charge de l'Etat.

Au total, le financement des actions de formation en faveur des jeunes prévu dans le projet de loi de finances pour 1995 correspond aux moyens inscrits en loi de finances 1994 (4.600,06 millions de francs) actualisés selon le coefficient applicable à la DGD (1,7 %), sauf pour les actions restant à la charge de l'Etat, soit 4.667,84 millions de francs (1,5 %). Ce chiffre correspondant à 130.000 places de CFI, mais leur nombre dépendra de ce qu'en feront les régions. On notera cependant que la suppression du programme PAQUE n'entraîne pas de revalorisation correspondante des crédits du CFI, alors que les bénéficiaires potentiels de ce programme y seront orientés.

Les crédits sont imputés sur les articles : 43-06, 50 : 1.684,64 millions de francs pour les actions qualifiantes (fonctionnement + rémunération + frais de gestion) ;

43-03, 31 à 34 : 1.496,39 millions de francs pour les actions préqualifiantes (fonctionnement + accompagnement) + mesures Etat + enveloppe ;

43-04, 31 à 34 : 1.457,61 millions de francs pour les actions préqualifiantes (rémunération) + mesures Etat ;

43-04, 82 : 24,20 millions de francs pour les actions préqualifiantes (frais de gestion) ;

34-95, 62 : 5 millions de francs pour l'informatique.

La contribution attendue du FSE (319 millions de francs) porte le total à 4.986,84 millions de francs.

Les exonérations de charges sociales associées aux contrats de qualification passent de 2.789 millions de francs à 3.173 millions de francs en 1995, soit une augmentation d'environ 14 %. Cette dotation permettra de financer 140.000 nouveaux contrats, c'est-à-dire 5.000 de plus qu'en 1994, mesures d'urgence comprises.

Toutefois, la comparaison article par article, difficile en raison de changements de nomenclature, fait apparaître une diminution des crédits transférés de 566,135 millions. Cette différence, confirmée par le ministre devant la commission, s'explique par l'arrêt du programme de préparation active aux qualifications et à l'emploi (PAQUE), doté en 1994 de 540 millions. Le programme considéré comme une mesure conjoncturelle, a été jugé trop coûteux pour ses résultats. 60.000 jeunes en ont bénéficié en 1993. Votre commission s'interroge cependant sur le bien-fondé de cet arrêt, et sur ses conséquences sur le transfert.

La courbe du chômage des jeunes montre en effet une stagnation de celui-ci en partie explicable par l'importance du nombre des jeunes non qualifiés. Or, une étude non encore publiée, réalisée par le CREDOC à la demande de la commission des Affaires sociales, met en évidence les difficultés de cette catégorie en situation d'échec : sentiment d'abandon, difficulté relationnel avec l'employeur, incapacité de se repérer dans le parcours susceptible de mener à l'emploi, sentiment de risquer d'être exploité, alors que la motivation principale dans sa recherche d'emploi est la conquête de l'autonomie financière et de l'indépendance vis-à-vis de la cellule familiale.

Il s'agit donc d'un public très particulier, singularité que souligne la comparaison avec l'étude demandée par M. le Président du Sénat sur "les jeunes dans le monde" et réalisée par MM. Hervé Le Bras et Bernard Prétel. Cette étude met en évidence le prolongement "subi" plutôt que "voulu" de la période de jeunesse, caractérisée par un report de l'âge de l'autonomie vis-à-vis de la famille. Ce retard à

s'insérer dans la vie active s'explique par le prolongement des études afin de mieux s'insérer, prolongement dont l'une des causes, à côté des difficultés de l'emploi, est, selon les auteurs, l'aspiration à l'égalité exprimée par les jeunes filles.

On voit combien les jeunes interrogés par le CREDOC sont loin de ce modèle ; certes, ils valorisent la formation (apprentissage et qualification, de même que l'école qui a pourtant été un échec pour eux), mais ils considèrent que ces parcours ne sont pas pour eux, d'autant que leur désir de s'insérer rapidement les en écarte.

Un parcours spécifique d'insertion semble donc nécessaire : il y a eu l'exo-jeunes qui cherchait à les insérer directement, et aujourd'hui l'APEJ, mais qui, largement ouverte, les met en concurrence avec des jeunes plus qualifiés et plus facilement insérables. PAQUE apportait une autre réponse, et sa suppression laisse un vide qu'il faudra sans doute combler.

Or, c'est à ce moment que les formations préqualifiantes peuvent faire l'objet d'un transfert conventionnel qui devrait intéresser en 1995 douze régions. Celles-ci vont se retrouver devant le problème de ces jeunes alors que plus aucun crédit n'est prévu à ce titre.

Votre commission se doit d'attirer l'attention du Sénat sur ce double problème : celui de la politique à conduire vis-à-vis de ces jeunes, qui reste à définir, et celui de son financement. Peut-être conviendrait-il de mener des actions spécifiques en direction des coordonnateurs emploi-formation (400 en 1993), des comités locaux emploi-formation (CLEF) et des correspondants (3.300 en 1993 afin de les aider à prendre en charge ces jeunes.

Ou peut-être faudrait-il confier la mission de définir de telles actions très ciblées aux comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, les COREF, sous le contrôle du Comité national d'évaluation des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, afin d'éviter que ne s'instaure trop de disparités entre régions. Car on ne peut écarter le risque de voir certaines régions privilégier la formation de haut niveau au détriment de l'insertion des jeunes les plus en difficulté.

On notera que si les propositions formulées par le Premier ministre, le 15 novembre 1994, à la suite de la consultation nationale des jeunes n'apportent pas de réponse spécifique à ce problème, en revanche, la convention signée entre le ministre du travail et le ministre de la défense (communiqué du 12 octobre 1994) devrait

permettre de rechercher des solutions adaptées, en terme d'information, d'orientation et de formation.

*b) La formation et la réinsertion des adultes*

En 1993, l'Etat a consacré 33 milliards de francs à la formation professionnelle et à l'aide à l'insertion de plus de 1,8 million d'adultes, effort financier portant sur les actions en faveur des demandeurs d'emploi (29 milliards), comme en faveur des actifs occupés (4 milliards).

Cet effort est en augmentation de 22 % par rapport à 1992. Cette progression est principalement due à celle des actions d'insertion des demandeurs d'emploi (contrats de retour à l'emploi et contrats emploi-solidarité adultes : + 55 %).

Concernant les actions de formation proprement dites, l'effort financier de l'Etat passe de 19,4 milliards en 1992 à 21 milliards de francs en 1993, en croissance de 8 %, due aux dispositifs en faveur des demandeurs d'emploi (600.000 personnes en formation) qui dépassent pour la première fois les dispositifs liés aux actifs occupés (573.000 personnes en formation).

1) Les actions de formation du FNE en direction des  
chômeurs de longue durée (CRE et stages)

Le programme d'aide à la réinsertion des demandeurs d'emplois de longue durée concernera en 1995 un effectif de 430.000 personnes. En ce qui concerne particulièrement les contrats de retour à l'emploi (CRE), dispositif privilégié en 1995, la priorité est donnée à l'abaissement du coût du travail. L'exonération de charges liée aux CRE est portée de 2.170 millions de francs en 1994 (dont 420 millions de francs au titre des mesures d'urgence) à 3.178 millions de francs en 1995.

Contrats de retour à l'emploi	160.000
Stages d'insertion et de formation à l'emploi individuels	35.000
Stages d'insertion et de formation à l'emploi collectifs	190.000
Stages d'accès à l'entreprise	<u>45.000</u>
<b>Total</b>	<b>430.000</b>

S'agissant des autres actions du FNE, les programmes sont reconduits à leur niveau de 1994 à l'exception des stages en faveur des cadres, en diminution de 14 % en raison des effets attendus de la reprise économique sur l'emploi de cette catégorie de salariés.

*\* Les contrats de retour à l'emploi*

123.000 CRE ont été signés en 1993, soit 22.000 de plus qu'en 1992.

En 1994, 140.000 CRE ont été prévus en loi de finances initiale.

Compte tenu des besoins constatés dès le premier semestre, 40.000 CRE supplémentaires ont été ajoutés au second semestre portant le total de CRE disponibles à 180.000.

La diminution des crédits de fonctionnement (89,5 millions au lieu de 590 millions en 1994 et 1,1 milliard après abondements) s'explique par la suppression de la prime par la loi quinquennale et par une réduction des frais de formation. Finalement, on pourrait se demander si le CRE ne devient pas une sorte de CES dans le secteur marchand.

Le FSE doit financer les CRE en 1995 à hauteur de 126 millions, contre 400 en 1994.

*\* Les actions d'insertion et de formation (AIF)*

En 1993, le nombre d'entrées en action d'insertion et de formation a diminué de manière sensible, retrouvant ainsi son évolution tendancielle : 226.500 contre 267.000 en 1992.

La part des femmes et des chômeurs de longue durée, toujours majoritaire, recule légèrement par rapport à 1992, tandis que celle des jeunes et des plus qualifiés progresse du fait de l'évolution générale du chômage.

Les bénéficiaires du RMI représentent environ un cinquième des stagiaires depuis la mise en place de la mesure, en 1990.

La formation dispensée dure en moyenne 500 heures, y compris le stage en entreprise, et le développement des formations modulaires individualisées se poursuit.

*\* Les stages d'insertion et de formation à l'emploi*

Au 1er janvier 1994, les actions d'insertion et de formation (AIF), les stages de reclassement professionnel (SRP) et les stages du FNE pour les femmes isolées ont été remplacés par les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), en application de la loi quinquennale.

Le premier semestre 1994 a été marqué par un taux de consommation particulièrement élevé : 143.454 entrées ont été réalisées au 30 juin. Compte tenu de l'augmentation du chômage de longue durée et des flux d'entrées de l'automne, traditionnellement les plus forts de l'année, la totalité des places sera pourvue.

En 1995, 225.000 places ont été inscrites dans le projet de loi de finances, correspondant à un montant de 2.298 millions de francs.

*\* Les stages d'accès à l'entreprise*

Au premier semestre 1994, 22.863 personnes sont entrées en stage.

En 1995, 45.000 SAE sont prévus pour une enveloppe de 162,2 millions de francs.

Ainsi, au total, le programme en faveur des chômeurs de longue durée bénéficie de 10.000 places supplémentaires. 5.878,15 millions y seront consacrés en 1995 dont 3.316,53 millions au titre de

la rémunération des stagiaires et 2.561,62 millions au titre des crédits de fonctionnement.

## 2) Les autres formations du Fonds national de l'emploi

Les crédits 1995 pour les stages de formation en entreprise sont les mêmes qu'en 1994 : 130 millions pour le fonctionnement et 182,18 millions pour les rémunérations.

Quant aux crédits en faveur des stages de cadres, ils diminuent de 14,63 %, par anticipation de l'effet attendu de la reprise économique sur cette catégorie de salariés. En 1993, le FNE-cadres a accueilli 8.528 personnes.

La dotation globale sera de 735,09 millions, soit une baisse de 8,61 %.

### *c) La participation de l'Etat aux actions de formation conduites par d'autres instances*

1) Dans le cadre du programme national du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS).

Au travers du programme national du FFPPS, l'Etat contribue à la politique de long terme d'adaptation permanente des actifs à l'évolution des techniques et des qualifications. Cette politique est mise en oeuvre au moyen d'instruments multiples dont les principaux sont :

- les contrats de plan conclus avec les régions, dans le cadre d'orientations prioritaires ;

- les formations conventionnées (nationales ou déconcentrées) qui visent des secteurs économiques ou des publics spécifiques relevant des priorités nationales : elles sont réalisées par les ministères techniques compétents qui, depuis l'exercice 1993, ont la pleine responsabilité budgétaire de leurs actions ou par les préfets de régions ;

- la politique contractuelle de développement de la formation des salariés menée avec les branches professionnelles et les entreprises.



**Tableau 12**  
**BILAN DES ACTIONS DE FORMATION DU FFPPS EN 1993**

<b>Actions de formation</b>	<b>Effectifs en formation</b>	<b>Effectifs formés</b>	<b>Heures stagiaires (millions)</b>	<b>Subventions de fonctionnement (millions F)</b>
<b>1. Programme national hors contrats de plan Etat-régions (total)</b>	252.760	250.460	19,5	815,5
<b>Actions de formation conventionnées (total)</b>	37.000	34.700	12,1	236,7
- Actions déconcentrées	23.000	20.700	7,9	151,2
- Actions nationales (2)	14.000	14.000	4,2	85,5
<b>Politique contractuelle avec les entreprises (total)</b>	215.760	215.760	7,4	292,6
- Actions déconcentrées	174.640	174.640	5,6	177,9
- Actions nationales	41.120	41.120	1,8	114,7
<b>Autres actions (3)</b>	-	-	-	286,2
dont FORE (multimédia)	-	-	-	14,5
<b>2. Contrats de plan Etat-régions (total (4))</b>	27.400	24.900	13,7	334,6
- Actions de formation (4)	27.400	24.900	13,7	294,5
- Autres actions (4)	-	-	-	40,1
<b>Total</b>	<b>280.160</b>	<b>275.360</b>	<b>33,2</b>	<b>1.150,1</b>

(1) Hors rémunérations et dépenses d'équipement

(2) Transferts du FFPPS vers certains ministères (estimation au prorata du financement total) et actions nationales (estimation)

(3) Orientation, reconnaissance et validation des acquis, information, études, transport, hébergement, restauration des stagiaires. Actions menées par des ministères et actions ordonnancées directement par la DFP.

(4) Estimation

Source : DFP, comptabilité de l'ordonnateur

Le programme national de formation professionnelle bénéficiera en 1995 des dotations suivantes :

- fonctionnement : 1.113,9 millions de francs auxquels s'ajoutent 43,6 millions de francs de crédits en provenance du FSE. Par ailleurs, une somme de 30 millions de francs sera consacrée à des actions de coopération internationale ;

- rémunération : 843,21 millions de francs auxquels s'ajoutent 10 millions de francs pour l'aide au remplacement des salariés.

L'effort en faveur des ingénieurs (135 millions de francs) au sein de cette enveloppe est maintenu.

Le montant de l'enveloppe pour la politique contractuelle s'élève à 400 millions de francs. Cette dotation permettra à l'Etat d'honorer ses engagements pluriannuels. La politique contractuelle intéresse les principales branches professionnelles. Elle s'exécute par des accords conclus au niveau national et comporte également des programmes régionaux.

## 2) Avec les régions et les autres collectivités territoriales

En 1993, 422.300 personnes ont suivi tout ou partie d'une formation financée par les conseils régionaux, la durée moyenne de formation s'établissant à environ 390 heures par stagiaire formé. Ces deux résultats sont en légère baisse par rapport à 1992, - 4 % concernant les effectifs et - 2 % pour le volume d'heures-stagiaires. Inversement, les subventions de fonctionnement augmentent de 7 % par rapport à 1992, en raison de la hausse du financement moyen accordé par heure-stagiaire, qui passe de 19 à 21 francs.

### \* La dotation de décentralisation

En 1994, la dotation de décentralisation versée par l'Etat aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle en application de la loi du 7 janvier 1983 s'est élevée à 2.892,57 millions de francs.

Cette dotation représente une partie des crédits figurant dans la totalité des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

Elle progresse en 1995 pour atteindre 3.040,86 millions de francs. S'y ajoutent les crédits inscrits à l'article 50 du chapitre 43-06 créé en application de la loi quinquennale du 20 décembre 1993, soit 1.684,64 millions de francs.

Au total, la dotation s'élève à 4.905,50 millions de francs.

### \* L'apprentissage dans le secteur privé

Les entrées en apprentissage ont connu un certain regain en 1993, en progression de 1,6 % par rapport à l'année précédente. Elles se sont établies à 132.000 contre 130.000 en 1992, soit à un niveau quasiment identique à celui observé en 1991.

Cette augmentation du nombre de nouveaux apprentis marque la fin de l'année, et se poursuit au début de 1994. Au cours du premier semestre 1994, les services du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ont ainsi enregistré une croissance des contrats d'apprentissage supérieure à 50 % par rapport à la même période de l'année précédente.

Les diverses mesures visant à promouvoir le développement de l'apprentissage prises tout au long de 1993 contribuent, avec l'amélioration de la conjoncture économique, à expliquer la reprise observée, qui rompt avec la tendance à la stagnation, voire à la baisse constatée depuis 1990, et fait plus que rattraper un déficit des entrées observé en début d'année.

Outre la croissance du nombre de nouveaux contrats conclus, ces mesures ont, semble-t-il, permis une diffusion un peu plus large de l'apprentissage dans l'économie, sans toutefois remettre en cause la suprématie traditionnelle des principaux secteurs utilisateurs de la mesure. Ceux-ci, au nombre de six, ont concentré plus de 84 % des embauches en 1993, part en retrait de 3,2 points par rapport à l'année précédente.

Il s'agit, en premier lieu, du secteur du bâtiment, génie civil et agricole qui procède à près de 20 % des embauches, suivi des hôtels, cafés, restaurants (14 %) : ces deux secteurs ont maintenu leur part, voire l'ont légèrement augmentée. Par contre, les autres secteurs gros utilisateurs, qui ont chacun une part sensiblement identique dans les embauches (10 à 12 %), ont vu celle-ci s'éroder quelque peu, bien qu'ils aient proposé plus d'emplois en 1993 (61.000) qu'en 1992 (59.000). Ce sont les industries agricoles et alimentaires (boulangeries et pâtisseries pour l'essentiel), les commerces de détail non alimentaires, la réparation automobile et les services aux particuliers (salons de coiffure).

Corrélativement, la proportion de nouveaux apprentis dans l'industrie autre qu'agricole et alimentaire est en net accroissement : les secteurs concernés (industries des biens d'équipement, intermédiaires et de consommation) gagnent en effet deux points, en ayant embauché 14.000 jeunes à ce titre, ce qui représente une progression non négligeable, compte tenu du faible poids de ces secteurs dans l'apprentissage (moins de 10 %). Etant donné l'importance des grandes entreprises dans ces secteurs, on s'explique ainsi pourquoi la part des recrutements par les entreprises de plus de dix salariés a globalement crû, passant d'un peu moins de 23 % à plus de 24 %. Parallèlement, les petits employeurs sans salarié n'ont procédé qu'à 17,6 % des embauches en 1993 contre 18,6 % en 1992.

Par ailleurs, et sans doute en partie pour les mêmes raisons (poussée de l'apprentissage dans l'industrie), la part des femmes a légèrement régressé en 1993, revenant en-dessous de 30 %, alors qu'elle progressait tendanciellemeent depuis plusieurs années. D'un autre côté, les nouveaux apprentis sont de plus en plus diplômés, évolution qui correspond à l'augmentation générale du niveau de

formation des jeunes, mais aussi et surtout au développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur.

Enfin, l'apprentissage a connu en 1993 une forte croissance d'une part dans les départements du nord de la France et, d'autre part, dans ceux de la moitié sud.

En 1995, les moyens consacrés à l'apprentissage sur le budget du ministère du travail sont arrêtés comme le montre le tableau ci-après.

1. Participation de l'Etat à la rénovation de l'apprentissage (43-03)	242,37
2. Relèvement des barèmes (43-06, 30)	180,00
3. Prise en charge des cotisations de sécurité sociale (44-78)	<u>2.921,00</u>
<b>Total</b>	<b>3.349,37</b>

(millions de francs)

Cependant, le succès rencontré par l'apprentissage pose le problème de son financement, la part de la taxe d'apprentissage réservée à l'apprentissage pouvant se révéler insuffisante. Votre commission souhaite à cet égard que la réforme proposée par les partenaires sociaux puissent recevoir rapidement sa traduction législative.

#### \* L'apprentissage dans le secteur public

Le développement de ce secteur d'apprentissage est relativement lent : 200 contrats en 1993, 500 jusqu'en août 1994.

Les contrats ont été signés pour près des deux-tiers par les collectivités territoriales et notamment les mairies et pour des métiers relatifs aux espaces verts, secrétariat-bureautique, bâtiment et restauration principalement.

Il a été procédé à la nomination par les préfets d'un chef de projet "apprentissage" dans chaque département, chargé de promouvoir la mesure auprès des collectivités territoriales, des hôpitaux, des établissements publics et des services déconcentrés, d'informer les employeurs potentiels et de signaler les difficultés de mise en oeuvre.

Les prévisions de recrutement établies par les chefs de projet permettent d'espérer le recrutement de 3.000 apprentis pour la rentrée scolaire 1994-1995.

L'apprentissage dans le secteur public bénéficie de crédits en provenance du fonds partenarial.

Votre commission souhaite que ce type de contrats se développe : ceux-ci pourraient notamment remplacer les CES employés par l'Etat dans des conditions juridiques contestables.

### 3) Avec les entreprises

Vingt-deux ans après la mise en place de la loi de 1971, on constate que la grande majorité des entreprises verse une contribution dont le taux est très voisin du taux minimum légal. Ainsi, la loi du 31 décembre 1991 faisant évoluer le taux légal de participation à 1,5 % au 1er janvier 1993 toucherait, d'après les estimations du CEREQ, 57 % des employeurs, soit 54.400 entreprises sur les 94.800 déclarantes en 1993.

Le pourcentage des petites et moyennes entreprises concernées par cette élévation du taux légal est de 87 % pour les 10 à 19 salariés, 79 % pour les 20 à 49 salariés, 58 % pour les 50 à 499 salariés. Dans les grandes entreprises où globalement les efforts de formation sont plus importants, près d'une entreprise sur dix est concernée par l'élévation du taux légal à 1,5 %.

La proportion moyenne de salariés ayant suivi durant l'année au moins une action de formation a plus que triplé entre 1972 et 1993. Le taux enregistré dans les très grandes entreprises est le plus élevé (53 % en 1992) et pèse fortement sur le taux global (33 %).

La durée moyenne des stages, en baisse continue depuis 1972 (62 heures), se stabilise pour ces dernières années (48 heures en 1992) de même que l'effort de formation, c'est-à-dire le nombre d'heures de stage par salarié, qui a progressivement augmenté pour atteindre 16 heures en 1993.

Cela représente en 1993, 41.185 millions pour 8.845.500 salariés. 3.608.651 stagiaires ont participé à une action de formation.

L'Etat intervient financièrement au titre du congé individuel de formation (CIF), du crédit d'impôt et de l'allocation de formation reclassement.

En ce qui concerne le CIF, à la suite de la publication du rapport Jégou sur le financement de la formation continue, le Gouvernement a décidé de ramener sa participation de 500 millions à 50 millions. Ce désengagement conjoncturel de l'Etat est justifié par l'importance des sommes encaissées par les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF), estimées à plus de 3 milliards de francs.

Mais l'Etat intervient aussi pour organiser et contrôler le système de collecte des contributions de la formation professionnelle et l'activité des organismes de formation (en 1991, il y avait 26.000 organismes de formation, qui ont vendu pour 28,5 milliards d'actions à la suite de contrats passés avec les entreprises ou avec l'Etat).

Le contrôle de la formation professionnelle se renforce d'année en année et la loi quinquennale a fixé un nouveau cadre juridique, laissant aux partenaires sociaux le soin d'organiser eux-mêmes les dispositifs.

Tel a été l'objet de l'avenant du 5 juillet 1994 à l'accord du 31 juillet 1991 portant sur la réforme de ce système de collecte et sur celle des formations en alternance, qui devrait être partiellement repris par le projet de loi sur les formations en alternance.

Celui-ci s'inspire en outre des conclusions du rapport du Gouvernement au Parlement du 31 mars 1994, prévu par la loi quinquennale, lui-même inspiré du rapport de mission de M. Jean-Yves Chamard et du rapport des inspections générales des finances et des affaires sociales : affirmation de la région comme espace pertinent d'élaboration des politiques de formation et de rationalisation des circuits de financement, développement de l'apprentissage et des formations en alternance par la mobilisation des acteurs locaux, harmonisation et simplification des circuits de financement, encadrement de l'offre de formation, enfin accompagnement du développement de l'alternance par la définition des procédures de validation et la mise en oeuvre du tutorat.

La réouverture du droit d'option du crédit d'impôt pour la période 1991-1993 (art. 86 de la loi de finances pour 1991 ; élargissement à l'apprentissage par l'article 17 de la loi de finances pour 1993 et réaménagement et prorogation jusqu'en 1998 du droit d'option par l'article 72 de la loi quinquennale) a permis à un grand nombre d'entreprises d'adhérer à la mesure. Les DRFP ont ainsi reçu 62.564 déclarations au titre de l'exercice 1991 alors qu'elles n'en avaient reçu que 46.228 au titre de l'exercice 1988 (période 1988-1990).

Après une baisse en 1992, qui rappelle celle de la deuxième année de la période 1988-1990, le nombre de déclarations reçues en 1993 (55.106) est à nouveau en forte hausse mais sans retrouver le niveau de 1991. Cette nouvelle hausse trouve son explication dans le succès du dispositif du crédit d'impôt apprentissage et se traduit par une forte progression du montant du crédit d'impôt-formation (462,5 millions de francs en 1993 contre 347,6 millions de francs en 1992).

Quant au crédit d'impôt apprentissage, il ne représentait que 5,7 millions de francs dans le total général du crédit d'impôt exposé par les entreprises en 1992 (347,6 millions de francs) pour 845 entreprises ayant déclaré l'embauche de 1.277 apprentis supplémentaires.

En 1993, le nouveau dispositif, qui retient le nombre d'apprentis embauchés et pas seulement le nombre d'apprentis supplémentaires recrutés, fait apparaître 22.000 entreprises qui ont renseigné une déclaration. Le montant du crédit d'impôt à ce titre s'élève à 98,8 millions de francs. Le dispositif a très largement bénéficié aux entreprises occupant moins de 50 salariés puisqu'elles ont déclaré 78,5 millions de francs, soit 78,5 % du crédit d'impôt "apprentissage".

Enfin, les crédits consacrés au financement de l'allocation de formation reclassement versés à l'UNEDIC au titre du remboursement de la rémunération des stagiaires, sont majorés de 684 millions de francs, soit une hausse de 24,2 %. Ils s'élèvent à 3.484 millions de francs.

\*

\* \*

Il apparaît donc que les augmentations de crédits seront, en 1995, concentrées sur les dispositifs d'insertion avec ou sans formation, les actions de formation seules restant à un niveau sensiblement identique à celui de 1994.

Enfin, pour conclure, on renverra au tableau 13 ci-dessous qui révèle l'efficacité apparente des dispositifs de l'emploi, d'où il ressort que le CQ et le CRE devancent les CES, qui devancent les stages. Les contrats aidés dans le secteur marchand sont donc plus efficaces que les autres instruments d'insertion ou de formation. Cela justifie les choix du Gouvernement, mais révèle aussi un vide dans la politique de l'emploi, pour l'insertion des catégories les plus handicapées.

**Tableau 13 - Efficacité des dispositifs d'insertion**

<b>Situation à la sortie d'un :</b>	<b>Contrat de qualification</b>	<b>Contrat de retour à l'emploi</b>	<b>Contrat emploi-solidarité</b>	<b>Action d'insertion et de formation</b>
<b>Total emploi dont :</b>	<b>67</b>	<b>58</b>	<b>50</b>	<b>33</b>
- emploi non aidé	63	57	26	25
- emploi aidé	4	1	24	8
<b>Chômage</b>	<b>21,5</b>	<b>39,5</b>	<b>41,5</b>	<b>62</b>
<b>Inactivité</b>	<b>11,5</b>	<b>2,5</b>	<b>8,5</b>	<b>5</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(en %)



## C. L'INSERTION ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Bien que comportant très peu de formation, les CRE ont été présentés, dans les crédits du ministère, comme relevant des crédits de la formation professionnelle. Ils ont donc été examinés dans la partie consacrée à la formation du présent rapport pour avis.

### 1. Les dispositifs d'insertion et de lutte contre l'exclusion

#### *a) Les contrats emploi-solidarité (CES)*

Les difficultés persistantes sur le marché de l'emploi en 1993 ont conduit le Gouvernement à accentuer le développement des CES.

De 1991 à fin décembre 1993, le nombre annuel d'entrées en contrat emploi-solidarité a été multiplié par 2,75, passant de 253.000 en 1990 à 446.000 en 1991, 591.000 en 1992 et 697.000 en 1993.

Fin juin 1994, 336.000 conventions ont été signées.

Les dépenses effectives totales au titre des contrats emploi-solidarité s'élèvent à 14,113 milliards de francs en 1993 et 7,286 milliards de francs pour le premier semestre 1994 (dépenses effectuées par le CNASEA). En 1993, le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle a consacré près de 10,5 milliards de francs à ce dispositif. 4,4 milliards de francs provenaient d'un compte d'affectation spécial ; les départements ont dépensé 14,4 milliards de francs au titre de l'insertion des bénéficiaires du RMI.

Les nouvelles règles de financement des CES, introduites par le décret n° 92-736 du 30 juillet 1992, ont contribué à favoriser le recrutement des adultes les plus en difficulté au cours de l'année 1993, en particulier en faveur des bénéficiaires du RMI.

Les femmes restent les principales bénéficiaires du contrat emploi-solidarité. Cependant, en 1993, s'est amorcée une remontée en effectif des hommes (+ 4,38 %) qui semble se confirmer au premier semestre 1994.

Au cours de l'année 1993, 164.868 allocataires du RMI ont bénéficié d'un contrat emploi-solidarité. Ce chiffre est en augmentation de 14,45 % par rapport à l'année 1992 qui a enregistré 144.044 contrats. Pour les six premiers de l'année 1994, 86.020 bénéficiaires du RMI ont repris une activité professionnelle dans le cadre d'un CES.

Par ailleurs, les CES représentaient 45,3 % de la totalité des reprises d'emploi des allocataires du RMI en 1991, et 54,6 % en 1992.

Enfin, de même que le volume des CES dont bénéficient des allocataires du RMI a fortement progressé en valeur absolue et en pourcentage si on le rapporte au volume global de reprises d'activité, la proportion des bénéficiaires du RMI dans l'ensemble des bénéficiaires d'un contrat emploi-solidarité a augmenté : 20,5 % en 1991, 24,4 % en 1992, 23,64 % en 1993, 25,5 % fin juin 1994.

Conformément aux termes de l'article 18 de la loi quinquennale, les orientations définies en 1993 sont poursuivies en 1994, l'objectif étant de maintenir le recentrage au bénéfice des personnes les plus menacées d'une exclusion durable, voire définitive, du marché de l'emploi parmi lesquelles les jeunes en grande difficulté (circulaire n° 94-19 du 13 mai 1994).

Le dispositif des CES est essentiellement financé par l'Etat sur la base du décret n° 92-736 du 30 juillet 1992, qui détermine le taux de prise en charge par l'Etat de la rémunération des salariés sous CES. Afin d'encourager le développement du dispositif, a été mis en place un Fonds de compensation destiné à compléter l'aide accordée par l'Etat aux employeurs de salariés sous contrat emploi-solidarité.

Le Fonds est un outil incitatif à l'embauche des publics les plus en difficulté (ensemble des chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI et travailleurs handicapés) dont le salaire est pris en charge à hauteur de 85 %. En principe, l'octroi du Fonds est limité aux contrats emploi-solidarité conclus au profit de ces publics. En règle générale, le taux de prise en charge est égal à 50 %. Mais ce taux peut être porté à 100 % lorsqu'il s'agit d'employeurs qui consentent un effort de recrutement important au bénéfice des publics prioritaires ou disposant de faibles moyens. L'intervention à hauteur de 100 % est automatique pour les établissements d'enseignement et hospitaliers.

*b) Les emplois consolidés à l'issue d'un CES (ECIC)*

Le dispositif des emplois consolidés est destiné à offrir une solution d'insertion durable aux titulaires de contrats emploi-solidarité dépourvus de toute perspective en termes d'emploi ou de formation à l'issue de leur contrat. Les employeurs potentiels sont les mêmes que ceux entrant dans le champ d'application des contrats emploi-solidarité.

Les publics éligibles à cette mesure sont les chômeurs de longue durée totalisant plus de trois ans d'inscription à l'ANPE, les personnes âgées de plus de cinquante ans inscrites comme demandeurs d'emploi depuis plus d'un an, les bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion sans emploi depuis au moins un an, les travailleurs handicapés et autres bénéficiaires de l'obligation d'emploi instituée par l'article L. 323-1 du code du travail.

L'Etat prend en charge pendant cinq ans au maximum une partie de la rémunération. L'employeur bénéficie en outre d'une exonération de l'ensemble des cotisations patronales à l'exception des cotisations d'assurance-chômage, de retraite complémentaire et des versements FNAL et transport.

Depuis sa mise en oeuvre (loi n° 92-722 du 29 juillet 1992, circulaire CDE n° 92/47, DAS n° 92/28 du 9 octobre 1992), ce dispositif expérimental a donné lieu à la conclusion de 6.595 conventions en 1993 et 10.293 contrats pour les six premiers mois de l'année 1994, soit une multiplication par trois du chiffre mensuel moyen. L'objectif des 20.000 emplois consolidés devrait être atteint à la fin de l'année.

Le projet de budget 1995 prévoit le financement de 20.000 ECIC, mais le comité interministériel du 13 octobre a prévu leur décontingement, ce qui pourrait porter leur nombre à 30.000. Aucun financement supplémentaire n'est inscrit. Par ailleurs, le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, en cours d'examen, comporte un article additionnel voté par le Sénat prévoyant la possibilité pour le département de financer à hauteur de 10 % du coût employeur les ECIC réservés à des bénéficiaires du RMI.

Les crédits ouverts en 1995 au titre des contrats emploi-solidarité (CES) et des emplois consolidés (ECIC) sont fixés à 12.472 millions de francs. Cette somme permettra de financer 650.000 entrées dans le dispositif, chiffre identique à celui retenu par la loi de finances pour 1994 (11.822 millions) et 20.000 emplois consolidés (650 millions).

## 2. L'insertion par l'économie

### *a) Les entreprises d'insertion*

Les entreprises d'insertion se sont fortement développées depuis 1990. Qu'il s'agisse du nombre d'entreprises conventionnées, du nombre de contrats d'insertion signés ou de salariés en insertion, ces chiffres ont en moyenne presque triplé entre 1990 et 1993. Ainsi, les contrats d'insertion signés sont passés de 6.460 en 1990 à 16.350 en 1993. Cette progression considérable a, de fait, entraîné un changement de leurs caractéristiques : si les trois quarts des entreprises adoptent toujours le statut associatif, elles sont plus petites et plus diversifiées dans leurs activités. Elles emploient relativement moins d'ouvriers non qualifiés et plus d'employés administratifs. Le nombre de salariés recrutés sous contrat aidé par entreprise utilisatrice reste stable.

Les entreprises d'insertion, surtout celles de plus de 20 salariés, diversifient de plus en plus leurs activités. Sur les 501 conventions d'entreprises d'insertion exploitées en 1993, une entreprise sur quatre déclare exercer plusieurs activités contre une sur cinq en 1992. Parmi celles-ci, les plus souvent citées relèvent du bâtiment, génie civil et agricole (33 %), des services d'aménagement et d'entretien d'espaces verts ou de loisirs (16 %), des services de nettoyage sauf chez les particuliers (10 %), des autres services rendus aux entreprises (11 %) et des services de récupération, recyclage et exploitation des déchets (9 %). Le secteur des services directs rendus aux particuliers est moins souvent mentionné que l'année précédente (5 % au lieu de 7 %).

Les entreprises d'insertion ont conclu en moyenne neuf contrats d'insertion au cours du deuxième trimestre 1993 ; près de cinq sur des postes de travail bénéficiant de la subvention forfaitaire à l'insertion et quatre sous la forme de contrats aidés. Parmi ces neuf contrats, près de deux concernaient des bénéficiaires du RMI.

A la fin de ce même trimestre, quatorze personnes par entreprise bénéficiaient en moyenne d'une action d'insertion. Ce résultat, comparé à celui de fin décembre 1993 -10 salariés en moyenne en insertion- semble indiquer que les entreprises accueillant un plus grand nombre de salariés en insertion sont aussi celles qui ont le mieux répondu.

Près d'une entreprise d'insertion sur deux employait des femmes, qui constituaient 13 % des salariés en insertion.

*b) Les associations intermédiaires*

En fin d'année 1993, plus de 1.000 associations intermédiaires (AI) sont en activité. Globalement, l'emploi dans ces associations, tournées vers la réinsertion professionnelle de publics en grande difficulté, progresse de 26 % en un an.

Les prestations effectuées par les salariés des associations intermédiaires sont orientées vers des travaux d'utilité générale non couverts par le secteur marchand (aide à domicile de particuliers, nettoyage, manutention, travaux de bricolage ...); en 1993, le volume d'heures travaillées équivaut à plus de 13.000 emplois à temps plein.

Les clients de ces associations sont en majorité des particuliers, des employeurs du secteur non-marchand, mais aussi, de plus en plus, des entreprises privées.

Souvent en chômage de longue durée, les personnes employées par ces associations rencontrent des difficultés de réinsertion. Lorsqu'elles retrouvent une activité hors de l'AI, c'est fréquemment pour une embauche sur contrat à durée déterminée, une entrée en contrat emploi-solidarité ou encore en stage de formation professionnelle.

Le projet de loi portant DDOS propose, à la suite d'un amendement gouvernemental, de réécrire l'article L. 128 du code du travail afin de mieux cerner les publics et les activités relevant des associations intermédiaires, tout en facilitant le contrôle à l'échelon local.

Les moyens consacrés à l'insertion par l'économique en 1995 s'élèveront à 312,80 millions, contre 280 en 1994. S'y ajoutent 76 millions en provenance du FSE. Sur le total, 10 millions vont aux associations intermédiaires, 18 aux entreprises d'intérim d'insertion, et 291,94 aux entreprises d'insertion.

Enfin, on rappellera que les actions d'insertion des handicapés relèvent désormais d'un avis spécifique dont le rapporteur est notre collègue Jacques Machet.

## **D. LES MOYENS DES SERVICES ET DES ORGANISMES PARTICIPANT AU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI**

### **1. Les moyens des services**

Les crédits consacrés aux moyens des services (8,17 milliards) augmentent de 4,9 %, après la forte augmentation de 1994 due à la suppression des services communs avec le ministère des Affaires sociales. Cependant, la création imminente des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) qui doivent se substituer aux directions régionales du travail et de l'emploi et aux délégations régionales à la formation professionnelle, entraîne la création de 22 postes de directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, gagés sur la suppression de 22 emplois, ainsi que la création de 27 postes de contractuels. Un plan de regroupement immobilier accompagne cette réforme.

Les effectifs budgétaires sont maintenus. L'augmentation des crédits concerne le régime indemnitaire des agents, le dégel de 50 emplois dans les services déconcentrés et le budget de fonctionnement où figurent les 20 millions consacrés au chèque service.

Sur les 8,17 milliards, 5,135 sont affectés à l'ANPE et 134,21 millions aux organismes de formation, d'étude et de recherche.

### **2. L'Agence nationale pour l'emploi**

En 1994, le budget de l'ANPE devrait être exécuté à hauteur de ses prévisions.

En budget initial, la subvention de fonctionnement de l'Etat s'élève à 4.880,5 millions de francs. Elle se répartit en 3.143,9 millions de francs pour le personnel (13.646 postes) et 1.736,6 millions de francs pour le matériel et les prestations aux usagers. Les crédits nouveaux obtenus permettent, outre les mesures d'ajustement :

- la consolidation des suites du programme "900.000 CLD" (248,9 millions de francs),
- le développement de l'informatique (50 millions de francs),

- l'accroissement des prestations aux usagers (34,5 millions de francs),

- la création de 100 nouveaux postes et la transformation de 25 emplois (29,9 millions de francs).

En outre, viennent se rajouter 65 millions de francs de crédits de paiement pour les opérations immobilières et une autorisation de prélèvement sur les réserves de 62 millions de francs destinés à l'informatique (35 millions de francs), à la modernisation du réseau (10 millions de francs) et aux interventions au bénéfice des usagers (17 millions de francs).

L'Agence dispose par ailleurs de 959 millions de francs de crédits FNE pour conclure 140.000 CRE et 35.000 SAE, de 392 millions de francs pour rémunérer les agents, financer les prestations et faire fonctionner les équipes techniques de reclassement, de 25,4 millions de francs de crédits CNASEA pour la rémunération et la formation de 1.000 CES et de 90 millions de francs pour la rémunération de 500 agents affectés au dispositif RMI et de 135 agents positionnés en missions locales.

En avril 1994, l'Agence s'est vue confier deux nouvelles mesures : l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ) pour une ouverture de crédits de 4.725 millions de francs (315.000 aides) et les clubs de chercheurs d'emplois, financés par redéploiement à l'intérieur de son propre budget (46,3 millions de francs pour 500 clubs).

Ses crédits ont également été majorés au titre de l'organisation des "rencontres pour l'emploi" (17,3 millions de francs), pour renforcer son implantation dans les quartiers difficiles (25 millions de francs) et pour lui permettre de rémunérer 500 CES supplémentaires.

En 1995, la subvention de fonctionnement de l'ANPE devrait s'élever à 5.135,5 millions de francs. Les mesures nouvelles s'élèvent à 255,04 millions, soit une augmentation de 5,22 % par rapport à la subvention 1994.

Outre les mesures d'actualisation et celles liées à l'application du statut du personnel, les mesures nouvelles permettront : la création de 306 postes (en réalité 150, les autres correspondant au dégel de postes déjà créés), la transformation de 6 postes de directeurs d'agence, l'amélioration du régime indemnitaire valorisant la prise de responsabilité, l'embauche de 1.000 CES supplémentaires, le développement des clubs de chercheurs d'emplois, en matière informatique le renouvellement et le renforcement du parc

en agences locales, la généralisation de la bureautique, la modernisation de l'informatique de gestion, le développement de la télématique et l'adaptation des outils à l'organisation des interventions dans le cadre des bassins d'emplois, en matière immobilière, une première tranche du programme visant à dédoubler les agences locales dont l'effectif est égal ou supérieur à 35 agents et à créer des plateformes interrégionales de gestion. En 1995, 7 unités seront dédoublées et une plateforme créée.

Les crédits d'investissement immobilier seront de 21,5 millions de francs en autorisations de programmes et de 48,6 millions en crédits de paiement.

L'augmentation des moyens mis à disposition de l'Agence vise à conforter le succès du premier contrat de progrès, dans le cadre d'un second contrat. Le premier, coûteux, a nécessité un recrutement massif mais a débouché sur un changement de comportement professionnel des personnels qui, à côté de l'assistantat social, privilégié jusqu'alors, a développé les tâches de prospection de l'Agence.

Le second contrat de progrès, sous l'impulsion de M. Michel Bon, tend à généraliser cette démarche et à privilégier le deuxième aspect en donnant à l'Agence une mentalité d'entreprise.

L'absentéisme a été réduit de cinq jours par an ; en 1994, déjà plus de 100.000 chômeurs de longue durée ont été réinsérés par rapport à 1993 et surtout la collecte des offres a augmenté de façon spectaculaire : 1,7 million depuis le début de l'année, chiffre sans précédent depuis 1972. Ainsi, au mois de septembre, l'ANPE a collecté 181.000 offres (+ 31 % par rapport à septembre 1993). 88 % des offres ont été satisfaites.

L'Agence gère environ 30 % du marché de l'emploi, essentiellement pour les entreprises de moins de 200 salariés.

Votre commission, qui a souvent par le passé critiqué l'ANPE, ne peut que se féliciter de ces résultats. Elle souhaite cependant que ces réformes se fassent en concertation avec le personnel, afin d'éviter tout risque de conflit particulièrement inopportun quand l'insertion des demandeurs d'emploi constitue une priorité dans la conjoncture actuelle.



### **3. L'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**

En 1993, le budget de fonctionnement de l'AFPA s'équilibre à 5.277 millions de francs après régulation budgétaire (à hauteur de 120 millions de francs) soit, pour les recettes, 4.538 millions de francs au titre des subventions d'exploitation et 723 millions de francs au titre des produits et prestations de service, et, pour les dépenses, 3.491 millions de francs au titre des dépenses de personnel et 1.726 millions de francs au titre des frais de gestion.

La moyenne annuelle des effectifs en équivalent temps plein s'est située à 11.246 agents (pour un plafond d'effectifs autorisés de 11.437) dont 10.117 CDI et 1.129 CDD.

Au titre de l'année 1993, l'AFPA a réalisé 76,2 millions d'heures travaillées stagiaire (HTS) de formation (dont 44 millions au titre de la commande publique) et accueilli 147.480 stagiaires (dont 63.096 dans le dispositif permanent de l'Association, 42.438 au titre d'une mesure pour l'emploi, 35.141 en qualité de salariés d'entreprise et 6.805 en enseignement à distance).

Le taux d'accès à l'emploi des stagiaires sortis en 1992 de formations qualifiantes de plus de 160 heures est de 70 % pour les stagiaires de niveau III, 71 % pour ceux de niveau IV et 63 % pour ceux de niveau V.

L'AFPA a par ailleurs réalisé 626.778 prestations d'orientation (dont 245.487 bilans d'orientation, d'évaluation et de positionnement) ainsi que des prestations de conseil, d'expertise et de coopération internationale.

En 1993, le montant des investissements financés par l'Etat s'élève à 255,8 millions de francs en autorisations de paiement (après régulation budgétaire pour un montant de 43,38 millions de francs) et à 216,39 millions de francs en crédits de paiement (régulation : 32 millions de francs).

Les crédits ont été affectés à l'adaptation du dispositif (transformation, modernisation et modularisation des formations...) pour 102,4 millions de francs, à des études et recherches pédagogiques pour 5 millions de francs, et à des opérations de mise à niveau pour près de 146,5 millions de francs.

Le budget 1994 s'équilibre à 4.966 millions de francs après régulation budgétaire, soit, pour les recettes 4.116 millions de francs au titre des subventions d'exploitation (dont subvention de fonctionnement : 3.863 millions de francs) et 850 millions de francs au titre des produits et prestations de service et, pour les dépenses

3.480 millions de francs au titre des dépenses de personnel (soit 70 % des dépenses totales) et 1.395,5 millions de francs au titre des frais de gestion.

Il s'agit cependant d'un budget de transition marqué par la non-reconduction des programmes conjoncturels lancés en 1992 et 1993 (programme 900.000 CLD, PAQUE) et par le transfert de compétences aux régions de la formation professionnelle qualifiante des jeunes.

Le plafond des effectifs autorisés s'établit à 10.177 CDI (soit - 90 emplois par rapport au plafond 1993) et à 710 CDD (soit - 90 emplois par rapport au plafond 1993).

Compte tenu des 80 CDD autorisés au titre des programmes conjoncturels, le niveau global des effectifs s'élève à 10.967 emplois temps plein.

La détermination des subventions de fonctionnement et d'investissement de l'AFPA pour 1995 a été opérée en application des dispositions prévues par le contrat de progrès conclu le 7 mars entre l'Etat et l'AFPA.

La subvention de fonctionnement s'établit à 3.923 millions de francs, correspondant à un taux de productivité globale de 3 % et à une augmentation du volume de production de 2,5 %.

Le montant des investissements financés par l'Etat s'élève à 299,6 millions de francs en autorisations de paiement et à 169,6 millions de francs en crédits de paiement, le montant global des investissements étant de 357,6 millions de francs.

Le contrat de progrès conclu le 7 mars 1994 entre l'Etat et l'AFPA doit permettre de poursuivre et d'accentuer, dans une perspective de moyen terme (1994-1998), le processus d'adaptation de l'AFPA à son environnement, de modernisation de ses installations et d'amélioration de ses performances, tout en renforçant la responsabilité de gestion de l'Association.

Pour 1995, la subvention de fonctionnement versée par l'Etat à l'AFPA s'établit à 3.923 millions de francs contre 3.904,50 millions de francs en 1994. Elle permettra notamment de prendre en charge une augmentation de la commande publique évaluée à 2,5 %. Les moyens d'investissement de l'Association passent de 299,60 millions de francs à 312 millions de francs en autorisations de programme et de 169,60 millions de francs à 237 millions de francs en crédits de paiement.

L'AFPA a fait l'objet d'un long débat à l'Assemblée nationale ; il lui a notamment été reproché sa faible productivité et le statut privilégié de son personnel ; les députés se sont également interrogés sur l'avenir de cet organisme de formation au regard de la décentralisation de la formation professionnelle. Un amendement de réduction indicative des crédits a été déposé par la commission des finances, puis retiré à la demande du ministre, au motif que cette réduction de crédits rendrait plus difficile l'application du contrat de progrès.

Votre commission souhaite que ce contrat donne des résultats aussi évidents qu'à l'ANPE.

\*

\* \*

Les priorités du budget apparaissent donc clairement : favoriser l'insertion d'une part en allégeant le coût du travail, d'autre part en incitant les employeurs à tenir leur rôle dans le dispositif de formation en alternance.

Toutefois, alors que l'année dernière, le Gouvernement avait essayé de rationaliser l'ensemble des dispositifs en les resserrant sur quelques actions, susceptibles de lier l'emploi à la reprise économique, cette année on assiste à une multiplication de ces mêmes dispositifs qui risquent de se concurrencer et de rejeter hors de toute politique de l'emploi la frange la plus fragile des demandeurs d'emploi.

D'autant que les efforts consentis d'un côté obligent à procéder à des restrictions sur d'autres actions, d'un effet moins immédiat en terme d'emplois.

## **II. LA NÉCESSAIRE RIGUEUR QUI TOUCHE LES AUTRES ACTIONS NE DOIT PAS CONDUIRE À LES NÉGLIGER LORSQUE LEURS EFFETS SONT MOINS IMMÉDIATS**

On rappellera tout d'abord que le ministère du travail s'est livré à un réexamen des services votés : 4.030,67 millions de francs d'économie seront réalisées. Elles résultent du recadrage de diverses mesures, dont 2.326,85 millions sur les CES en raison de la réduction de la durée moyenne des contrats et de l'institution d'un ticket modérateur à la charge des employeurs, 450 millions sur le financement du congé individuel de formation en raison des importantes réserves de trésorerie dont disposent les OPACIF (plus de 3 milliards) ou encore 272,1 millions sur les programmes chômeurs de longue durée (par suite de la réduction du nombre de stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE). Ces économies proviennent encore de la consolidation d'annulations portant sur les crédits de l'AFPA (41,42 millions) et l'ANPE (29,06 millions) et de l'achèvement du programme PAQUE (540 millions).

### **A. LES DÉPENSES PASSIVES SONT RAMENÉES À UN SEUIL DÉSORMAIS DIFFICILEMENT COMPRESSIBLE**

#### **1. L'indemnisation du chômage**

L'instauration de l'allocation unique dégressive à partir du 1er août 1992, réaménagée un an plus tard, ainsi que les diverses mesures prises pour tenter de pallier la dégradation constante du régime d'assurance chômage (portant sur le taux de contribution, l'allongement du délai de carence et le renforcement des contrôles), qui résultent des protocoles d'accord des partenaires sociaux du 18 juillet 1992 et du 22 juillet 1993, ont eu des effets évalués respectivement en année pleine à 17,290 milliards de francs et 30,158 milliards de francs. Ils ont ainsi permis au régime d'assurance chômage de résister à la baisse de l'emploi (- 580.000 emplois en trois ans) et à l'augmentation du nombre de chômeurs (+ 812.000 chômeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage depuis la mi-1990).

En contrepartie de ces efforts, l'Etat a accepté d'apporter son concours financier.

Au titre d'un protocole du 6 janvier 1993, le financement des allocations spéciales du FNE a été suspendu pour un an (économie de 1,620 milliards de francs), et l'Etat a participé à raison de 785 millions de francs au coût futur pour l'UNEDIC du régime particulier des contrats emploi-solidarité.

Le protocole du 2 mars 1993 a permis d'alléger les charges financières de l'UNEDIC, en accélérant les avances que l'Etat verse à l'UNEDIC au titre de la gestion des préretraites FNE et des allocations de solidarité.

Mais c'est avec le protocole du 22 juillet 1993 que l'Etat s'est réellement impliqué dans l'équilibre du régime, apportant 10 milliards de subvention par an, et accordant une garantie à des emprunts obligataires jusqu'à 33 milliards de francs.

Ce protocole a en effet prévu un engagement de l'Etat pendant dix ans à hauteur d'un tiers du déficit du régime, ce qui représente 10 milliards de francs pour la période du 1er août 1993 au 31 décembre 1996. Cette subvention est plafonnée à ce niveau.

Les dispositions de ce protocole ont fait l'objet d'une convention financière Etat-UNEDIC, en date du 13 octobre 1993, qui précise les conditions de participation des pouvoirs publics au redressement financier du régime d'assurance chômage sur les dix prochaines années et les modalités spécifiques applicables à la période du 1er août 1993 au 31 décembre 1996.

L'Etat fournit son concours à l'UNEDIC pour assurer au régime d'assurance chômage un financement bancaire ou de marché d'une durée de dix ans et d'un montant de 33 milliards de francs.

Après étude, l'UNEDIC a choisi de faire appel au marché sous la forme d'un emprunt obligataire.

Deux tranches obligataires, garantis par l'Etat, ont été émises les 25 et 26 janvier 1994, la première étant de 10 milliards de francs sur cinq ans, la seconde de 12 milliards de francs sur huit ans.

Les prévisions de l'UNEDIC mentionnées dans le tableau n° 4 ci-dessus l'ont conduit à retenir, pour 1994, une augmentation des effectifs affiliés de 135.000 entre le 1er janvier et le 31 décembre et une croissance du chômage d'environ 43.000 dont 31.000 sur les huit premiers mois de l'année.

La masse salariale mesurée au travers des encaissements, qui a connu une tendance négative durant plusieurs mois (les salaires ne compensant plus la baisse des effectifs), a retrouvé une tendance

positive, à la mi-1994, qui devrait s'accélérer. Le rythme moyen 1994 devrait donc avoisiner + 1 %.

L'hypothèse d'une croissance économique en 1995 devrait confirmer, sans l'accélérer, le rythme de progression des emplois (environ + 0,4 % par trimestre). Ainsi près de 202.000 emplois pourraient être créés en 1995 (+ 1,5 %), induisant une baisse du chômage d'environ 70.000 DEFM de catégorie 1 entre le 1er janvier et le 31 décembre 1995.

Dans cette perspective plus favorable, la masse salariale progresserait de + 3,2 % en moyenne annuelle.

Ceci ne prend en compte aucune mesure nouvelle volontariste de création d'emplois et de baisse du chômage.

Sur la base des prévisions 1994 et des hypothèses retenues pour 1995, les résultats des comptes du régime d'assurance chômage sont les suivants :

**Tableau 14 - Comptes du régime d'assurance chômage**  
(en millions de francs)

	1993	1994	1995
Recettes Régime d'assurance chômage	116.949	132.812	137.001
Dépenses R.A.C. (y compris frais financiers)	125.742	125.099	124.552
Ajustement bilan	- 326		
Résultat R.A.C. (Recettes-Dépenses)	- 9.119	7.713	12.449
. dont affectation au remboursement de la dette		3.000	3.000
. dont résultat après affectation		4.713	4.713
Situation financière du R.A.C. au 31 décembre	- 33.579	- 25.865	- 13.417

Les résultats financiers de l'année présenteraient un excédent du compte d'exploitation du régime d'assurance chômage de 7,7 milliards de francs en 1994 dont 3 milliards de francs affectés au remboursement de la dette et 4,7 milliards d'excédent restant après cette affectation. La situation financière est de - 25,9 milliards de francs au 31 décembre 1994.

Les projections d'équilibre technique aboutissent à un excédent du compte d'exploitation du régime d'assurance chômage de + 12,4 milliards de francs en 1995 dont 3 milliards de francs affectés au remboursement de la dette et 9,4 milliards de francs restants après

cette affectation. La situation financière serait alors de - 13,4 milliards de francs au 31 décembre 1995.

L'amélioration de la situation financière de l'UNEDIC, les prévisions macro-économiques optimistes et la volonté du Gouvernement de réduire le déficit budgétaire ont conduit le Gouvernement à revoir les modalités de sa participation financière au redressement des comptes. Par un avenant du 21 septembre 1994 à la convention Etat-UNEDIC du 13 octobre 1993, un réaménagement des versements de l'Etat a été accepté. L'Etat versera bien les 10 milliards prévus, 7,5 en 1995 dont 5 seulement sont inscrits au budget 1995, 2,5 étant inscrits à celui de 1994 ; le solde sera inscrit en 1996, ou dans un collectif budgétaire si la situation de l'UNEDIC venait à se dégrader. Par ailleurs la dernière tranche d'emprunt et l'UNEDIC (11 milliards) ne sera pas lancée.

Il convient enfin de rappeler que, dans le cadre d'un rapprochement ANPE-UNEDIC, envisagé par l'article 79 de la loi quinquennale et étudié dans un rapport de l'IGAS, il a été décidé de confier à l'UNEDIC l'inscription des demandeurs d'emploi actuellement effectuée par l'ANPE, afin de leur faciliter ces formalités.

## **2. Le fonds national de chômage**

Ce fonds passe de 7.603,87 millions en 1994 à 9.162,45 millions en 1995. L'augmentation provient essentiellement de la reconduction de la subvention à l'Association pour la gestion de la structure financière (ASF), à hauteur de 1.617,45 millions, à la suite d'un accord du 30 décembre 1993 entre l'Etat et les partenaires sociaux. Rien n'était prévu en 1994, la convention devant prendre fin en cours d'année.

Les autres actions évoluent à la baisse : l'indemnisation du chômage partiel passe de 795 millions en 1994 à 640 millions en 1995, en raison d'une part de l'effet prévisible de la reprise, d'autre part de la mise en oeuvre du temps réduit indemnisé de longue durée (TRILD). Le chômage partiel a indemnisé 94,5 millions d'heures pour un coût de 1.890,5 millions d'allocations spécifiques et de 63,5 millions pour les conventions de chômage partiel.

Le TRILD bénéficiera en 1995 de 250 millions.

Les moyens mis à la disposition du fonds de solidarité passent de 6.730 millions en 1994 à 6.605 en 1995, tandis que les allocations complémentaires progressent de 28,87 millions à

40 millions. La validation des points de retraite, à 50 millions depuis 1990, est fixée à 10 millions en 1995.

### **3. Les préretraites**

#### *a) Les allocations spéciales du Fonds national de l'emploi (ASFNE)*

Fin 1993, 191.800 bénéficiaires de préretraites de 55 à 59 ans étaient indemnisés au titre du Fonds national de l'emploi. Au cours de l'année, 67.000 d'entre eux sont entrés dans les dispositifs généraux de préretraite : 58.100 en préretraite totale avec une allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE) et 8.900 en préretraite progressive en signant, également avec le FNE, une convention ou un contrat de solidarité de préretraite progressive. Ces entrées proviennent de 14.400 entreprises ou établissements ayant signé une convention d'ASFNE et de 3.500 ayant conclu une convention ou un contrat de préretraite progressive.

Entre 1988 et 1993, le flux annuel d'entrées en préretraite du FNE est caractérisé par les évolutions suivantes : une décrue importante de 1988 à 1991, où il atteint son niveau le plus bas depuis 1982 ; une forte remontée à partir de 1991 avec un taux d'évolution annuelle de 25 % en 1991, de 17 % en 1992 et de 26 % en 1993. En 1993, 58.060 personnes de 55 ans et plus ont adhéré à une convention d'ASFNE. Au premier semestre 1994, 26.173 adhésions ont été enregistrées.

Le nombre total d'allocataires en moyenne sur l'année a eu tendance à décroître entre 1988 et 1991 sous l'effet du nombre de sorties du dispositif puis à augmenter à cause de l'afflux des entrées, passant 162.933 en 1992 à 166.583 en 1993.

La forte croissance des entrées en ASFNE s'explique essentiellement par la remontée des licenciements économiques enregistrée depuis 1991 (12 % en 1993). Elle reflète également un certain rééquilibrage des entrées en indemnisation de salariés âgés entre le régime d'assurance chômage et l'ASFNE, en partie imputable au renchérissement de la contribution prévue à l'article L. 321-13 et versée aux ASSEDIC par les employeurs, en cas de licenciement d'un salarié de plus de 50 ans pris en charge par le régime d'assurance chômage. On constate en effet que les prises en charge en 1993 par le régime d'assurance chômage de salariés âgés de 55 ans et plus ont diminué (- 14 %), alors que les ASFNE ont progressé de 26 % et que le nombre global d'entrées en indemnisation des salariés âgés, tous régimes confondus, est resté stable.



Pour 1995, il est prévu 40.000 préretraites. Les crédits inscrits au projet de loi de finances s'élèvent à 9.995 millions de francs, identiques à ceux de 1994. Cette dotation budgétaire prend en compte l'objectif de maîtrise des mesures d'âge ainsi que la priorité donnée à la préretraite progressive qui a été rappelée dans la circulaire du 7 juin 1994 sur les plans sociaux.

#### *b) Les préretraites progressives*

Les conventions de préretraite progressive, conclues entre l'Etat et un employeur, visent à favoriser le passage à mi-temps, sur la base du volontariat, de salariés âgés d'au moins 55 ans afin d'éviter des licenciements ou de permettre des embauches.

Outre leur salaire à mi-temps versé par leur employeur, les salariés adhérents à la convention perçoivent une allocation de préretraite progressive prise en charge par l'Etat qui représente 30 % de leur salaire brut temps plein.

La réforme de la préretraite progressive a fait l'objet de dispositions dans la loi du 31 décembre 1992 relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage, poursuivant plusieurs objectifs en termes d'emploi : offrir une alternative aux retraits complets d'activité des salariés âgés, aider les entreprises à résoudre leurs problèmes de pyramides des âges et favoriser l'insertion de publics en difficulté en contrepartie de l'aide apportée par l'Etat.

La loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle du 20 décembre 1993 (article 43 IV) a assoupli la préretraite progressive en permettant une organisation du temps de travail du salarié sur une période de plusieurs années. Pendant les années au cours desquelles est versée l'allocation de préretraite progressive, le temps de travail du salarié peut varier entre 20 % et 80 % du temps plein initial à une condition : que sur toute la période pluriannuelle de versement de la PRP, la durée moyenne du travail du salarié âgé ait été réduite de 50 %. Le salaire à mi-temps et l'allocation de préretraite progressive demeurent constants sur l'ensemble de la période par l'effet d'un lissage.

En 1993, le flux a été de 8.900 entrées portant le stock à 14.911 bénéficiaires. Au 30 mai 1994, le flux était de 5.546. En 1993, la dépense pour l'Etat a été de 586,9 millions pour les allocations et de 15,1 millions pour la gestion (confiée à l'UNEDIC). En 1994, au 30 juin, la dépense était respectivement de 552,3 millions et de

13,8 millions. 1.106,70 millions sont inscrits au budget 1994 pour 18.000 entrées et 1.488,31 à celui de 1995 pour 23.000 entrées.

Au total, les moyens consacrés aux préretraites régressent en 1995 de 14.640,50 millions à 14.185,49 millions, essentiellement du fait de l'arrêt depuis 1991 des entrées dans le cadre de la convention spéciale de la sidérurgie.

## B. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS CONNAISSENT DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

1993, comme l'année précédente, a été marquée par une augmentation très forte des licenciements pour motif économique et par une mobilisation intense des dispositifs du FNE. La progression des licenciements économiques a été de 12 % en 1993, portant leur nombre à 600.000.

L'année 1993 a été également marquée par le renforcement des obligations pesant sur les entreprises en matière de plan social : la loi du 29 janvier 1993 rend obligatoire la mise en oeuvre de mesures de reclassement sous peine de nullité de la procédure de licenciement. La DDTEFP peut établir un constat de carence en cas d'insuffisance du plan social, ce qui se traduit par un contrôle renforcé de la qualité des plans sociaux.

La montée des licenciements conjuguée aux modifications réglementaires s'est traduite par une forte mobilisation des instruments du FNE, en particulier en ce qui concerne les outils de reclassement. Le développement du travail à mi-temps a également été très sensible, avec un décollage de l'aide au passage à mi-temps et une augmentation très nette de la préretraite progressive.

Les mesures d'accompagnement des restructurations touchent de plus en plus de salariés. L'objectif de ces mesures est de permettre à des licenciés économiques de bénéficier d'actions de reclassement, notamment d'allocations personnalisées, et le cas échéant, d'actions de formation. En 1993, ce sont 250.000 personnes qui passent par ces dispositifs, contre 160.000 en 1992.

182.000 personnes prennent un congé de conversion ou adhèrent à une convention de conversion en 1993. Parmi les dispositifs financés par le fonds national de l'emploi, les conventions de conversion contribuent activement à la politique de l'emploi, grâce aux équipes techniques de reclassement au sein de l'ANPE et aux

cellules de reclassement d'entreprise ou interentreprises, qui sont de mieux en mieux implantées dans le tissu économique.

1) *Les allocations temporaires dégressives*, en 1993, ont progressé de 50 %, avec 4.557 adhésions. La dépense a été de 137,9 millions ; en 1994, 110,2 millions étaient inscrits au budget. Cette somme est reconduite en 1995.

2) *Les conventions de conversion* ont fait l'objet de 173.376 adhésions (+ 63 %) en 1993, pour un montant de 1.648 millions.

Les conventions de conversion constituent la mesure d'accompagnement des restructurations qui touche le mieux les salariés des plus petites entreprises.

Il s'agit d'une population plus qualifiée que celle du régime d'assurance-chômage : les 3/4 des bénéficiaires exerçaient un emploi exigeant une qualification, contre 60 % pour l'assurance. Les adhérents sont également plus jeunes que l'ensemble des licenciés économiques : près des 2/3 des adhérents ont moins de 40 ans.

La catégorie des cadres a cessé d'augmenter et représente 7 % des bénéficiaires, les ouvriers représentent 38 %, les employés 36 %, contre 47 % en 1992.

Le taux de reclassement mesuré au bout de huit mois serait en 1993 de 34 %.

La dotation budgétaire demandée pour 1995 s'élève à 1.211 millions de francs, calculée sur une prévision de 150.000 adhésions. Cette dernière repose sur une hypothèse de ralentissement des licenciements économiques.

3) En raison de l'absence de consommation des crédits destinés au *reclassement des travailleurs étrangers*, la dotation de 5 millions n'est pas reconduite en 1995. En 1993, 110 conventions avaient été signées.

4) *La dotation de restructuration*. Elle regroupe depuis 1990 divers instruments d'intervention du FNE, afin de permettre aux directeurs départementaux d'intervenir avec plus de latitude dans le cadre des restructurations industrielles. De 374 millions en 1993, elle passe à 515 en 1995 et recevra 100 millions du FSE.

Elle se répartit entre les congés de conversion (100 millions pour la sidérurgie et 160 millions de droit commun) (7.399 adhésions en 1993), l'aide au passage à temps partiel (50 millions) (5.142 adhésions en 1993 pour un mi-temps), les conventions de chômage partiel, les cellules de reclassement

(110 millions) (35.307 bénéficiaires en 1993), l'aide à la mobilité géographique (5 millions) et les audits (10 millions).

5) *Les audits économiques et sociaux dans les entreprises.* La dotation est ramenée de 14,35 millions en 1993 à 6 millions en 1995, ce que regrette votre commission dans la mesure où elle finance l'aide au conseil aux PME-PMI, qui représente le secteur le plus créateur d'emploi. La même observation peut être formulée à propos de la réduction de la dotation décentralisée pour la promotion de l'emploi (- 30 millions), ce qui prive les collectivités locales d'une possibilité d'aider les créations ou le développement d'entreprises en fonction des besoins locaux.

6) *Les aides à la création d'entreprise.* Pour la seconde année consécutive, et après cinq années de baisse continue, le nombre de bénéficiaires de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE) a augmenté en 1993. 53.000 personnes ont créé 49.000 entreprises, lesquelles représentent 22,4 % du total des entreprises immatriculées en 1993. L'augmentation s'est faite au profit des allocataires du revenu minimum d'insertion et des chômeurs de longue durée. Plus de la moitié des bénéficiaires ont obtenu une aide après une période d'au moins six mois de chômage. Ainsi plus de projets ont été aidés sur la base du montant minimal tandis que la part des créations intervenues moins de trois mois après l'entrée au chômage se réduit. La part des jeunes créateurs diminue encore alors que celle des femmes progresse de façon régulière, quoique lente, au fil des années. Comme en 1992, de nombreux créateurs se recrutent parmi les techniciens, cadres, ingénieurs et ouvriers qualifiés.

Les caractéristiques des entreprises créées ou reprises ne changent pas d'une année sur l'autre : deux-tiers d'entreprises individuelles relèvent du commerce et des services.

Délivré à la demande des nouveaux chefs d'entreprises pour accompagner les débuts de leurs activités, le chèque-conseil reste peu utilisé par les bénéficiaires de l'ACCRE : 13 % seulement ont fait une demande de chéquier en 1993.

Les crédits ouverts en 1994 s'élevaient, avec le FSE, à 1.608,40 pour 4.500 bénéficiaires. Pour 1995, elle est fixée à 1.981,28 millions dont 288 millions en provenance du FSE pour 61.000 créateurs ou repreneurs.

Il convient, par ailleurs, de rappeler que la loi quinquennale a fusionné l'ACCRE et le fonds départemental pour l'initiative des jeunes (FDIJ), a étendu la gratuité de la couverture

sociale de 6 mois à un an (le DDOS ouvrira cette protection aux Rmistés) et a fixé l'aide financière à 32.000 francs.

### **C. UN AJUSTEMENT DES CRÉDITS DES RELATIONS DU TRAVAIL AUX BESOINS CONSTATÉS**

En 1995, les crédits consacrés aux relations du travail augmentent de 3,2 % passant de 129,47 millions en 1994 à 133,60 millions. La plupart des dotations sont révisées à la baisse en raison d'une sous-consommation des crédits. Les crédits consacrés au conseiller du salarié passent de 10 millions à 7 (après une diminution de 54,2 millions en 1994), les crédits affectés aux délégués à la sécurité des anciens mineurs passent de 6,43 millions à 6,38, ceux consacrés à l'aide à la négociation augmentent d'1 million à 1,5 million, ceux affectés à la formation économique et sociale des responsables syndicaux de 67,96 millions à 74,16, enfin ceux affectés à l'application de la directive européenne en matière de sécurité du travail de 7,06 millions à 7,50 millions.

Enfin, les crédits consacrés à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) passent de 61,59 millions en 1994 à 62,56 millions en 1995 tandis que le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail voit ses crédits de paiement, par mesure d'économie, ramenés à 15,73 millions (28,50 en 1994).

Il est de tradition, à l'occasion de l'examen des crédits consacrés aux relations du travail, de dresser un rapide bilan des principales actions entrant dans ce cadre.

#### **1. L'hygiène et la sécurité**

La CNAMTS a présenté début octobre ses premières estimations concernant l'évolution des accidents du travail pour l'ensemble de l'année 1993. Celles-ci font apparaître un nombre total d'accidents du travail estimé à 1.348.998. Ce qui représente une baisse de 8,7 % par rapport à 1992. Parmi ces accidents, 677.239 ont entraîné un arrêt de travail, soit une baisse de 9,4 % par rapport à 1992.

Déduction faite de l'évolution à la baisse des effectifs salariés sur la même période, l'évolution résultante, en termes de fréquence (nombre d'accidents à nombre de salariés constant) reste fortement orientée à la baisse : - 7 % pour l'ensemble des accidents en 1993 par rapport à 1992 et - 7,6 % pour les accidents avec arrêt.

Par ailleurs, les estimations concernant l'évolution des accidents du trajet font apparaître un nombre total des accidents du trajet estimé à 131.715 pour 1993 (soit une hausse de 1,7 % par rapport à 1992). Parmi ces accidents, 79.908 ont entraîné un arrêt de travail, soit une baisse de 3,4 % par rapport à 1992). En fait, on constate une évolution à la baisse sur les trois premiers trimestres 1993 mais aussi une forte hausse des déclarations d'accidents du trajet sur le quatrième trimestre (+ 16 %), suite à la période de verglas survenue fin novembre 1993.

Votre commission se réjouit de cette tendance à la baisse, mais souhaite que la reprise économique ne se traduise pas par une nouvelle hausse des accidents du travail. Il importe à cet égard que la réglementation mise en place ces dernières années soit respectée.

## 2. Les conflits du travail

En 1993, les conflits du travail repassent au-dessus de la barre du demi-million de journées non travaillées (553.144 jours contre 490.500 en 1992, soit une hausse de 9 %) dans le secteur privé (y compris les entreprises nationalisées). L'emploi est plus que jamais la première cause de conflit, puisqu'il est le thème d'un arrêt de travail sur deux. Corrélativement, les conflits généralisés (mots d'ordre de grève concernant plusieurs entreprises) ne représentent plus que 4 % des journées non travaillées.

Pour les conflits localisés, le nombre de jours de grève croît de 42 % en un an, passant de 359.200 à 510.900. Les effectifs grévistes (238.675) augmentent de 22 %. Mais le nombre de conflits (1.351) évolue peu ; chacun d'eux dure plus longtemps et concerne plus de salariés. L'emploi représente 51 % des motifs de grève décomptés. En revanche, les revendications salariales n'expliquent plus que 25 % des grèves. Les conflits généralisés, quant à eux, ne donnent lieu qu'à des "mouvements sporadiques", avec 22.000 journées de grève dénombrées.

Dans la fonction publique de l'Etat, le nombre de jours d'arrêt de travail passe de 218.000 à 388.500, soit une progression -plus forte que celle connue par le secteur privé- de 78 %. Les données incluent la Poste et France Télécom, dont les agents sont à l'origine de 43 % du total des journées non travaillées, soit 169.000 contre 112.700 en 1992.

On observe actuellement une certaine reprise des conflits, sans que l'on sache encore à quoi ils sont liés et si cette tendance s'affirmera.

### **3. La négociation collective**

En 1993, le rythme de la négociation collective, soutenu au niveau interprofessionnel, se stabilise au niveau des branches, alors que le léger repli de la négociation d'entreprise amorcée en 1992 se prolonge. Le bilan 1993 montre que la négociation interprofessionnelle s'est poursuivie à un rythme intense, légèrement supérieur à celui atteint en 1992. 6 accords et 58 avenants ont été signés (pour 5 accords et 52 avenants en 1992). La négociation de branche s'est, en revanche, maintenue au niveau de 1992 : 915 textes ont été signés, soit 54 accords et conventions collectives de branche et 861 avenants (pour 920 textes en 1992 soit 38 accords et conventions et 882 avenants). Enfin, le léger repli de la négociation d'entreprise, entamé en 1992, a tendance à se creuser : 6.122 accords d'entreprise ont été signés, soit une baisse de 4 %.

La négociation salariale s'est adaptée au contexte de récession économique de l'année 1993 : le nombre de textes salariaux négociés s'est nettement infléchi au niveau des branches professionnelles (- 16 % par rapport à 1992) comme des entreprises (- 12 %). Ce processus a accentué le redéploiement de la négociation vers des thèmes "non salariaux" observé depuis quelques années : en effet, les partenaires sociaux ont conclu un nombre croissant d'accords portant sur la formation professionnelle, l'emploi ou l'aménagement du temps de travail, au niveau des branches (+ 19 %) comme, de façon plus atténuée, au niveau des entreprises (+ 3,5 %). La négociation "non salariale" représente ainsi désormais 48 % de l'ensemble de la négociation de branche (pour 37 % en 1991) et 51 % de la négociation d'entreprise (pour 46 % en 1991).

### **4. L'intéressement et la participation des salariés**

La négociation sur les dispositifs de participation financière pour 1993 est marquée par une certaine stabilisation du nombre d'accords d'intéressement (7.096 dont la date d'effet se situe en 1991, 1992 et 1993 couvrant une population de 1.909.136 salariés) et la poursuite de la progression du nombre d'accords de participation aux résultats de l'entreprise (18.671 entreprises et 5.072.140 salariés concernés).

Plus du quart des salariés couverts par un accord d'intéressement n'a rien reçu en 1992. Le montant moyen de la prime d'intéressement représente 3.150 francs par salarié couvert, 4.340 francs par salarié bénéficiaire au titre de 1992. Dans les entreprises qui ont distribué de l'intéressement au titre de 1992, la prime s'est élevée à 2,9 % de la masse salariale contre 2,8 % en 1991.

37 % des salariés n'ont pu se voir attribuer de prime de participation en 1992, le plus souvent parce que leur entreprise n'a pu dégager de réserve spéciale de participation. Le montant moyen de la prime par salarié bénéficiaire (5.421 francs) augmente d'environ 400 francs, soit une progression de 7 % par rapport à 1991. Le total des primes versées représente 4,6 % de la masse salariale prise en compte pour le calcul de la RSP, contre 3,8 % l'an dernier.

La loi n° 94-640 du 25 juillet 1994 devrait relancer un processus dont les résultats, sauf lorsqu'il s'agit de la participation à la gestion, restent très liés aux performances de l'entreprise et au contexte économique général, ce qui est l'essence même de la participation.

### **5. Le conseiller du salarié**

La loi du 2 août 1989 prévoit que le salarié devant être licencié peut se faire assister par un conseiller de son choix, inscrit sur une liste dressée par le préfet, après consultation des organisations syndicales (cf art. L. 122-14 du code du travail), s'il n'y a pas d'institution représentative du personnel dans l'entreprise.

Il y a actuellement 2.600 conseillers qui, en 1993, ont réalisés 29.000 interventions. 59,65 % des interventions ont été réalisées dans des entreprises de moins de dix salariés, 34,77 % dans les entreprises de plus de dix et de moins de cinquante, 5,58 % au-delà. En 1992, le nombre d'interventions était de 20.143 et en 1991 de 13.659.

Cette institution est maintenant bien admise par les organisations patronales, en raison de la qualité des personnes remplissant ces fonctions.

La baisse des crédits (- 30 %), avec 7 millions, s'explique par la non-consommation des dotations antérieures, en raison d'une stabilité des conseillers qui ont moins recours aux formations proposées.

### **6. La déclaration préalable à l'embauche**

Depuis le 1er septembre 1993, les employeurs doivent déclarer toute embauche de salarié auprès des organismes chargés de percevoir les cotisations de sécurité sociale. Un rapport d'évaluation prévu par la loi du 31 décembre 1992 a été déposé devant le Parlement en juin 1994.



Instituée dans le but de lutter contre le travail clandestin, cette déclaration est relativement bien admise par les employeurs. Ainsi, le rapport note la rapidité avec laquelle les entreprises se sont conformées à cette nouvelle mesure, puisque sa mise en oeuvre est quasiment achevée dès novembre 1993. Ce mois-là, 917.000 déclarations étaient en effet enregistrées. Un chiffre qui bougera peu en 1994 (930.000 en moyenne mensuelle) et très proche des flux d'embauches estimés les années précédentes. Plus de 70 % des établissements s'acquittent de cette obligation dans les délais légaux -au plus tôt huit jours avant l'embauche, au plus tard juste avant celle-ci.

Les services chargés de la lutte contre le travail clandestin (police judiciaire, inspection du travail, URSSAF, etc.) estiment ainsi que la DPAE est entrée dans les moeurs des entreprises. Les professionnels se disent rassurés par cet obstacle supplémentaire mis à la concurrence déloyale. Les corps de contrôle, qui ont dressé 450 procès-verbaux en 1993 pour défaut de déclaration préalable à l'embauche, qualifient le dispositif de moderne -notamment grâce à la possibilité de consulter sur minitel un fichier national des DPAE- et d'efficace. En effet, lors des contrôles, l'employeur ne peut plus se réfugier derrière l'alibi d'une embauche récente ou d'une période d'essai.

Le rapport suggère néanmoins quelques améliorations à apporter au dispositif, tenant compte des difficultés rencontrées ou des remarques émises par les employeurs et corps de contrôle. Ainsi, la tâche des entreprises pourrait-elle être facilitée, notamment par le développement de la transmission par téléphone. En second lieu, des évolutions semblent envisageables pour certaines professions ayant des difficultés à tenir les délais imposés par la DPAE dans certains cas d'embauche -occasionnels de l'agriculture, pigistes de la presse, extras de l'hôtellerie pour qui cette mesure représente un coût trop élevé, ou encore travail temporaire.

Parallèlement à ces suggestions, le rapport propose de poursuivre l'évaluation de l'application de la déclaration préalable à l'embauche jusqu'à la fin 1995, ce qui permettrait aussi d'obtenir des données tangibles en matière d'encaissement des cotisations sociales.

\*

\* \*

Le Gouvernement, en privilégiant le budget du travail, ne s'est pas laissé prendre aux sirènes de la facilité. Il aurait pu, arguant de l'amélioration de la conjoncture économique, en profiter pour restreindre les crédits consacrés à la politique de l'emploi ; mais il savait pertinemment que la reprise des créations d'emploi ne serait pas suffisante pour espérer améliorer sensiblement les chiffres du chômage. En outre, les réformes structurelles entreprises ne valaient que si elles étaient poursuivies, notamment pour l'allègement des coûts du travail.

C'est donc un budget de qualité qui est aujourd'hui présenté, réaliste et cohérent, qui n'a d'égal que l'importance des crédits consacrés à la politique de l'emploi : 114 milliards de crédits d'Etat, 125 milliards consacrés par l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises à la formation professionnelle et continue, 240 milliards (chiffre de 1992) consacrés par ces mêmes personnes morales à l'ensemble de la politique de l'emploi.

Appelée à se prononcer moins sur les masses budgétaires elles-mêmes que sur les actions qu'elles financent, votre commission tient à souligner les points forts de cette politique. Il s'agit notamment :

- de l'amorce d'une réforme en profondeur de la structure des prélèvements obligatoires sur les bas salaires grâce d'une part au transfert sur le budget de l'Etat des cotisations d'allocations familiales, d'autre part aux allègements accordés en faveur d'une plus grande flexibilité du travail, tel que le temps partiel ;

- de la mise en oeuvre d'alternatives efficaces aux licenciements grâce notamment au recours à des dispositifs juridiques plus souples, notamment en matière d'aménagement du temps de travail, à la priorité accordée aux préretraites progressives ou au temps réduit indemnisé de longue durée (TRILD) ;

- des aides aux restructurations avec notamment l'amélioration et l'extension de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRES) ;

- des moyens accordés à l'ANPE dans le cadre des contrats de progrès dont on mesure dès maintenant les effets positifs ;

- de l'effort fait en faveur des chômeurs de longue durée et des exclus avec les CRE, les CES et les ECIC ;

- du succès très important des contrats de formation en alternance et notamment des contrats d'apprentissage et de qualification, relancés par les mesures d'urgence de juillet 1993 ;

- du transfert au plus près des réalités locales des formations professionnelles qualifiantes et, dans un cadre conventionnel, pré-qualifiantes ;

- enfin, de la réforme en cours du système de collecte des contributions pour la formation professionnelle et continue.

Cependant, les motifs de satisfaction qui viennent d'être énumérés s'accompagnent de quelques inquiétudes que votre commission souhaite voir prises en compte.

Elle mentionnera brièvement la réduction des crédits consacrés à l'aide au conseil en faveur des PME-PMI, peut-être pas tout à fait opportune au moment où l'on souhaite encourager la création et le développement de ces mêmes entreprises, largement contributrices aux créations d'emploi comme au dynamisme "entrepreneurial" de notre économie, ainsi que la réduction de la dotation décentralisée pour la promotion de l'emploi.

Mais surtout elle tient à évoquer deux graves problèmes d'exclusion : celui des chômeurs de longue durée et celui de l'insertion des jeunes non qualifiés.

Les mesures destinées aux chômeurs de longue durée sont les contrats de retour à l'emploi et les stages d'insertion et de formation à l'emploi. Ces stages fonctionnent bien mais s'adressent à des publics réinsérables sans trop de difficultés. Les chômeurs de très longue durée (plus d'un million) éprouvent de grandes difficultés à bénéficier de ces stages car les entreprises leur préfèrent toujours les plus aisément réinsérables. Pour tenter de trouver une solution pour une partie d'entre eux, le Gouvernement propose de créer dans le projet de loi portant DDOS un contrat pour l'emploi de bénéficiaires du RMI depuis plus de deux ans. Mais ce contrat va, là encore, se trouver en concurrence avec les CRE et, malgré les aides qui y sont attachées, les entreprises privilégieront sans doute les premiers car l'insertion n'est pas leur rôle essentiel. Les CLD les plus anciens seront donc évincés en raison de la concurrence des dispositifs entre eux .

Un problème analogue se pose pour les jeunes sans qualification, doublement aggravé en raison de la décentralisation de la formation professionnelle.

Les jeunes sans qualification bénéficiaient, dans la mesure où ils ne pouvaient ni être formés, ni être insérés directement en entreprise, d'une pré-formation dans le cadre du programme PAQUE. Ce programme, conjoncturel, s'est arrêté, de même qu'a été supprimée l'"exo-jeunes" qui s'adressait au même public. En contrepartie, est proposé un parcours diversifié dans le cadre du crédit formation individualisé, ainsi qu'une insertion immédiate dans le cadre de l'APEJ. Or, ces jeunes non qualifiés peuvent difficilement s'insérer dans le CFI, dans la mesure où celui-ci ne comporte plus de mesure de pré-formation ; d'autre part, ils subiront la concurrence des jeunes plus qualifiés dans le cadre de l'APEJ, les entreprises préférant sans doute ceux qui leur poseront le moins de problèmes d'insertion.

Par ailleurs, la disparition du programme PAQUE, qui s'accompagne de la suppression des crédits correspondants, intervient juste avant transfert. Pourtant les régions se retrouveront devant le même problème d'insertion. Soit elles y consacreront les moyens financiers nécessaires, sans avoir reçu de dotation à ce titre, soit elles n'y apporteront pas l'attention nécessaire, ce qui instaurera entre les régions des différences regrettables et préjudiciables aux jeunes. Cela serait d'autant plus inadmissible que les jeunes sans qualification sont sortis du système scolaire sans diplôme. Or, cette responsabilité incombe à l'Etat.

On constate donc une certaine concurrence entre mesures s'adressant à des publics homogènes ou entre des publics différents susceptibles de bénéficier d'une même mesure. L'objectif de clarification et de rationalisation entrepris en juillet 1993 n'a donc pas été réalisé, d'autres mesures, moins ciblées, ayant remplacé les dispositifs antérieurs plus ciblés.

Il ressort de ce constat que l'effort budgétaire se concentre sur les personnes "employables" ou "rapidement employables" qui constituent le noyau dur du chômage et, en ce qui concerne les jeunes, singularisent notre pays, sans proposer de véritable solution adaptée aux publics dits "inemployables". Cette marginalisation risque de s'accroître avec l'effet d'appel de la reprise économique sur le marché du travail.

Il apparaît donc nécessaire de réfléchir à une politique d'insertion en faveur des plus défavorisés, adultes et jeunes, qui garantisse en outre à ces derniers la possibilité d'y accéder quelle que soit la région considérée. Une telle mission pourrait être confiée aux

comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF), sous le contrôle du Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

Enfin, votre commission souhaite rappeler que, comme la politique de l'emploi ne peut, à elle seule, résoudre tous les problèmes d'emploi, il importe de poursuivre dans la voie des réformes engagées depuis 1993 par la majorité. Dans la mesure où l'apparition de nouvelles technologies ne compensent plus les emplois qu'elles détruisent et que les besoins non satisfaits ou nouveaux, dans le domaine des services essentiellement, sont difficiles à financer, la société ne pourra pas échapper à des débats plus fondamentaux qui pourraient changer ses habitudes culturelles, telles que la réforme de la fiscalité et de la protection sociale pour tenir compte de leur effet emploi, le partage du travail, ou encore le sort des exclus si l'on admet un chômage structurel incompressible important.

Plusieurs rapports récents ont déjà été rédigés en ce sens, (Rapport Maarek : "Coût du travail et emploi : une nouvelle donne" ; Rapport Minc : "La France de l'an 2000"...), d'autres le seront bientôt notamment les rapports prévus par la loi quinquennale, et certaines propositions législatives ("Pour un retour au plein emploi" de M. Valéry Giscard d'Estaing) ont même été formulées. Ils devront inspirer l'action future des pouvoirs publics, à l'échelon national, mais aussi à l'extérieur, à l'échelon européen ainsi qu'au plan mondial, notamment en intervenant auprès de l'Organisation mondiale du commerce et du Bureau international du travail pour élaborer des "clauses sociales minimales".

Au terme de cet examen, et sous le bénéfice des observations présentées ci-dessus et résumées en ouverture du présent rapport, **votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle** contenus dans le projet de loi de finances pour 1995.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. - AUDITION DU MINISTRE

*La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 9 novembre, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, conjointement avec la commission des finances, pour procéder à l'audition de M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur les crédits de son département ministériel pour 1995.*

*M. Michel Giraud, ministre, a indiqué que les crédits affectés à son ministère traduisaient, par leur importance, la priorité donnée par le Gouvernement à l'emploi, dans le cadre, notamment, de la loi quinquennale. 114,5 milliards de francs lui sont alloués au total (+ 11 %), dont 25,1 milliards inscrits au budget des charges communes, affectés en grande partie à la budgétisation des allocations familiales et 89,4 milliards (+ 8 %) inscrits au titre de son ministère.*

*Le ministre a ensuite présenté les cinq grands axes de sa politique budgétaire.*

*Les moyens des services augmentent de 5 % pour l'administration centrale et les services déconcentrés et de 3,7 % pour l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) . Le ministre a fait observer que son ministère avait échappé à la consigne de gel des emplois.*

*Les moyens consacrés à la réinsertion et à la lutte contre l'exclusion s'élèvent à 26,5 milliards (+ 21 %). Les principales mesures sont les contrats emploi-solidarité (CES) (650.000), les CES consolidés (20.000 inscrits, mais qui seront décontingentés, sans doute à hauteur de 30.000), les dispositifs en faveur des chômeurs de longue durée (CRE : 160.000, SIFE : 225.000 et SAE : 45.000). Augmentent également les crédits consacrés à l'insertion par l'économique et aux personnes handicapées. Le ministre a souligné les efforts consentis à ce titre, observant que ces crédits avaient augmenté de 31 % en 1994 et de 21 % en 1995, et rappelant que le Gouvernement avait arrêté le 13 octobre une série de mesures pour lutter contre l'exclusion.*

*Les moyens consacrés à l'indemnisation du chômage augmentent de 20 %, essentiellement en raison de la prorogation des engagements de l'Etat envers l'Association pour la structure financière (ASF).*

*Les moyens consacrés à la formation professionnelle s'accroissent de 1,5 % ; cette faible augmentation s'explique par la*

baisse des crédits consacrés aux congés individuels de formation et l'arrêt du programme PAQUE (préparation active aux qualifications et à l'emploi), alors que s'accroissent dans des proportions moindres les crédits consacrés à l'apprentissage et à la formation continue, au titre de la dotation globale de décentralisation, des conventions de décentralisation des formations préqualifiantes ou des mesures d'exonérations compensées par le budget de l'Etat.

Enfin, les moyens consacrés au travail et à l'emploi accusent une baisse de 0,6 %, essentiellement en raison de la diminution du nombre des bénéficiaires des pré-retraites de la sidérurgie. Seuls augmentent les crédits consacrés aux préretraites progressives.

En conclusion, M. Michel Giraud a montré, en confrontant les prévisions d'hier concernant la croissance et l'emploi avec les réalités d'aujourd'hui, que le Gouvernement avait raison de manifester un optimisme prudent, conséquence certes de l'amélioration de la conjoncture internationale, mais aussi d'une action volontariste.

S'est alors engagé un large débat.

M. Jean Cluzel, vice-président de la commission des finances, représentant le président Christian Poncelet, a interrogé le ministre sur le rôle des collectivités territoriales dans la politique de l'emploi, sur le réseau d'accueil des jeunes et sur le projet de faire financer partiellement les emplois consolidés par le département.

En réponse, M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a rappelé les conditions dans lesquels s'effectuait le transfert de compétence aux régions dans le cadre légal ou conventionnel. Il a rappelé que les crédits dus au titre du semestre de mise en oeuvre de la loi quinquennale en 1994 avaient été entièrement versés (828,24 millions), sous réserve d'un crédit supplémentaire de 25 millions attribué selon les critères d'aménagement du territoire. Il a ensuite énuméré les treize conventions de délégations de compétence aux régions pour les formations préqualifiantes, signées ou en voie de l'être, et dont les mises en oeuvre sont déjà effectives ou doivent intervenir d'ici 1996. Enfin, pour le ministre, le niveau des crédits budgétaires garantit que la formation continue des jeunes disposera en 1995 des moyens nécessaires.

A propos des emplois consolidés à l'issue de contrat emploi-solidarité (CES) (ECIC), dont la dotation budgétaire a été actualisée pour financer 20.000 ECIC, le ministre a précisé d'une part que leur nombre serait décontingenté (mais rien n'est prévu à cet effet dans le budget), d'autre part que les exonérations de charges sociales afférentes seront augmentées de 10 %, voire de 20 % dans les secteurs difficiles. La contribution demandée au département sera calculée sur le coût de l'emploi après exonération : elle sera donc réduite à proportion de l'augmentation de l'exonération.

Enfin, le ministre a souligné l'augmentation des crédits consacrés au réseau d'accueil, missions locales et permanences d'accueil, d'insertion et d'orientation (PAIO).

**M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a ensuite répondu aux questions de M. Louis Souvet, rapporteur pour avis (travail et emploi).**

- *La création des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : le ministre a rappelé que le principe de cette création avait été adopté par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIATER) du 23 juillet dernier et a précisé la procédure suivie ; les décrets, ayant reçu début novembre un avis favorable du Conseil d'Etat, seront publiés à la fin du mois.*

- *Les moyens en personnel : le ministre a rappelé que son ministère n'avait pas eu à réduire le nombre des postes ; il avait néanmoins entrepris une réorganisation des structures avec la création des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et le renforcement de la direction de l'administration générale. Les tâches des agents devraient en outre être allégées par le recours à l'informatique.*

- *L'emploi de CES : le ministre a reconnu que, malgré l'interdiction d'emploi de CES faite à l'Etat, son ministère y recourait parfois sous le couvert d'associations, mais il a convenu qu'il était préférable d'utiliser la voie de l'apprentissage.*

- *L'apprentissage dans la fonction publique : M. Michel Giraud a évalué à 500 le nombre de contrats conclus jusqu'en août 1994, dont 40 dans son propre ministère. Il a justifié ce faible nombre par les difficultés de financement. Pour la rentrée scolaire 1994-1995, les prévisions sont de 3.000 apprentis.*

- *Les propositions élaborées à la suite de la consultation nationale des jeunes : le ministre a cité les mesures ayant reçu un début d'application (espaces jeunes, coopération service public de l'emploi-armées, droit à l'initiation professionnelle, chèque emploi service, exonération de charges pour les emplois associatifs d'utilité sociale). D'autres mesures doivent être prochainement mises en oeuvre (tutorat ...) ou appellent une étude approfondie.*

- *L'aide au premier emploi des jeunes (APEJ) : cette mesure, instituée en avril 1994, n'a vraiment trouvé un rythme de croissance utile qu'en août. 50.000 contrats sont signés, 70.000 sont attendus pour la fin de l'année et 150.000 en 1995.*

- *Les engagements envers l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) : le ministre a rappelé les raisons de l'accord signé avec l'Etat en 1993 et a détaillé les modalités de versement des aides (5 milliards sont inscrits dans le projet de budget). L'Etat honorera ses engagements fermes et le conseil d'orientation et de surveillance, en juin 1995, réexaminera la situation.*

- *La répartition des "retours" du Fonds social européen : le ministre a tout d'abord rappelé le contenu, plus large que précédemment, des nouveaux objectifs 3 (insertion, exclusion, égalité ...) et 4 (mutations industrielles ...). Il a ensuite précisé que les crédits du FSE augmentaient globalement de 60 %. Les*



*programmes nationaux, couvrant la période 1993-1999, représentent 21 milliards de francs dont 6,8 pour l'objectif 3 et 4, 2 pour l'objectif 4.*

*- L'évaluation de la loi quinquennale : le ministre a donné l'état d'avancement des évaluations ou études prévues par les articles 82, 53, 2, 3 et 5, précisant que tous les délais de publication seraient tenus.*

**M. Jean Arthuis, rapporteur général, a, au nom de M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, interrogé le ministre sur le bilan du contrat de progrès de l'ANPE et, en son nom personnel, sur le changement de nature des emplois d'après crise, plus précaires. Il a manifesté sa crainte de voir se développer une compétitivité sans emploi. Il s'est également demandé si les exonérations de cotisations d'allocations familiales étaient à un niveau suffisant et si les délocalisations ne risquaient pas de se poursuivre.**

**En réponse, M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, a observé que l'effet sur l'emploi de la reprise se traduisait d'abord par des contrats précaires, la consolidation n'intervenant qu'après. Ainsi, sur les 120.000 créations recensées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 30.000 seulement sont à durée indéterminée. Il a également précisé que ces emplois étaient à dominante féminine, et le plus souvent, situés dans le tertiaire. A propos des exonérations, le ministre a indiqué que sur 75.000 créations d'emplois étudiées, 55 % avaient été créés en raison d'exonérations diverses. D'après le rapport Maarek, 40.000 emplois pourraient être créés sur cinq ans par tranche d'exonération de 10 milliards. Se pose alors le problème de leur compensation budgétaire. Enfin, pour lutter contre les délocalisations, générées par le niveau du coût du travail en France, le ministre a évoqué deux solutions : la préférence communautaire et l'instauration d'une clause sociale dans un cadre mondial, dont on pourrait saisir la nouvelle Organisation mondiale du commerce.**

*Le ministre a ensuite dressé le bilan, jugé positif, des contrats de progrès de l'ANPE et de l'AFPA.*

**M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné que le fonctionnement de l'ANPE s'était notablement amélioré, ce qui n'était pas le cas de l'AFPA.**

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis (formation professionnelle), s'est déclaré favorable à la baisse des crédits consacrés au congé individuel de formation, à condition qu'elle soit exceptionnelle, et a interrogé le ministre sur le projet de loi relatif aux formations en alternance, sur le fonds partenarial, l'apprentissage dans la fonction publique, le programme PAQUE, l'AFPA et l'amélioration du contrôle de la formation professionnelle.**

**En réponse, M. Michel Giraud, a rappelé que le projet de loi sur la formation en alternance était prévu par l'article 64 de la loi quinquennale. Les partenaires sociaux ayant signé un accord le 5 juillet 1994, il avait été possible de rédiger un texte. Y figurent la**

*réforme du financement de l'apprentissage, la clarification du système de collecte, déjà abordée par le décret d'application de l'article 74 de la loi quinquennale et le contrôle de la formation. Le ministre a tenu à rassurer les inquiétudes qui s'étaient manifestées à propos d'une insuffisance de financement des contrats de qualification, des règles comptables strictes ayant été édictées pour encadrer les organismes mutualisateurs agréés.*

*A propos de l'apprentissage dans le secteur public, le ministre a indiqué qu'il avait demandé aux préfets de nommer des chefs de projet "apprentissage" afin de promouvoir la mesure.*

*Il a également rappelé les modalités de mise en oeuvre du fonds partenarial, utilisé pour des "emplois verts" (120.000), des actions expérimentales et de l'apprentissage dans le secteur public. Il a précisé que l'intégration des CES jeunes dans ce dispositif avait été écartée, ce qui expliquait que la dotation du fonds soit moins importante que ce qui avait été initialement prévu.*

*Il a ensuite justifié l'arrêt du programme PAQUE, mesure d'ailleurs conjoncturelle, par le peu de résultats obtenus et leur coût élevé, lui préférant des mesures d'accès direct à l'emploi et soulignant que cette suppression n'entraînait pas une réduction globale des moyens.*

*Revenant sur l'AFPA, il a insisté sur la nécessité de mieux l'adapter aux nécessités de l'emploi, de la moderniser et d'obtenir des gains de productivité en renforçant son autonomie de gestion. En revanche, il ne lui a pas paru souhaitable de la transformer en établissement public industriel et commercial, car elle serait alors obligée de s'ouvrir au secteur privé, ce qui semblait prématuré.*

*Evoquant brièvement la question des handicapés, qui ferait l'objet de réponses écrites, il a souligné que la collecte des contributions des entreprises à l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) et les dépenses de celle-ci étaient cette année équilibrées. Il a indiqué en outre que 36 % des entreprises atteignaient le seuil d'emploi de 6 % de handicapés.*

*Le ministre a ensuite répondu aux commissaires.*

*A Mme Hélène Missoffe qui l'interrogeait sur le détournement des aides publiques par certaines entreprises qui n'hésitaient pas à quitter ultérieurement le territoire national, le ministre a précisé que des réflexions étaient en cours pour éviter ces pratiques ; à propos de la féminisation de l'emploi, il a fait observer que la France avait le taux d'emplois féminins le plus élevé de la Communauté alors que le temps partiel y était peu développé.*

*En réponse à Mme Marie-Madeleine Dieulangard qui avait considéré que le chômage de longue durée et le chômage des jeunes non qualifiés étaient très difficiles à combattre, le ministre a rappelé les efforts consentis en faveur de ces deux catégories.*

*En réponse à M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, qui s'inquiétait de voir mis sur le même plan le jeune chômeur sans qualification et le jeune chômeur*

diplômé, le ministre a rappelé que le contrat d'insertion professionnelle (CIP) avait tenté de résoudre cette difficulté. Pour les jeunes peu "mobilisés" (expression de Mme Marie-Madeleine Dieulangard) le nouveau contrat d'orientation et l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ) devraient offrir une solution. Pour les diplômés, le ministre a reconnu que le problème restait entier. Toutefois, une voie est offerte par la loi quinquennale qui ouvre l'enseignement secondaire et universitaire à l'apprentissage. Néanmoins, la question des formations supérieures courtes doit être reposée.

*En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, président, qui évoquait la possibilité d'étendre le service militaire adapté en vigueur dans les DOM à la métropole, le ministre a rappelé qu'il avait signé une convention avec le ministre de armées afin d'améliorer la formation des jeunes appelés et de faciliter leur insertion ultérieure.*

*A propos de l'amélioration du réseau d'accueil, le ministre a annoncé son intention de réunir, en janvier 1995, les présidents et les directeurs de missions locales pour y réfléchir.*

*En réponse à M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, sur l'efficacité des dispositifs d'insertion, le ministre a cité quelques chiffres sur le reclassement des bénéficiaires : à la sortie d'un contrat de qualification, 63 % des personnes sont dans un emploi non aidé et 21,5 % au chômage ; pour un CRE, ces chiffres sont respectivement de 57 % et de 39,5 %, pour un CES de 26 % et 41,5 % et pour des actions d'insertion et de formation de 25 % et 62 %.*

*Enfin, en réponse à M. Jean-Paul Hamann, le ministre a confirmé l'effort fait en faveur du contrôle de la formation continue, deux tiers des effectifs des inspecteurs devant s'y consacrer en 1995. Par ailleurs, les résultats (169 millions de francs de redressement pour 5.000 contrôles en 1993) montrent l'efficacité grandissante de ce contrôle.*

## II - EXAMEN DE L'AVIS

*La commission des Affaires sociales s'est réunie le mercredi 23 novembre 1994, sous la présidence de M. Claude Huriet, vice-président, pour procéder à l'examen du rapport pour avis de MM. Louis Souvet et Jean Madelain sur les crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 1995.*

*Elle a tout d'abord entendu le rapport pour avis de M. Louis Souvet sur les crédits du travail et de l'emploi.*

*Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. André Jourdain a regretté la diminution des crédits consacrés à l'aide au conseil aux petites et moyennes entreprises et petites et moyennes industries (PME-PMI) et à la promotion de l'emploi. Il s'est inquiété de la faiblesse du nombre de contrats de retour à l'emploi (CRE), soulignant le succès de ce dispositif. Enfin,*

*il a déploré les contraintes administratives pesant sur les PME-PMI, qui les retiennent de créer des emplois.*

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, après avoir indiqué que son groupe ne voterait pas le budget, a souligné l'absence de contreparties aux allègements de charges sociales consenties aux entreprises, et trouvé le rapporteur pour avis trop optimiste lorsqu'il annonçait une tendance à la reprise de l'emploi. Elle a également reproché au budget de méconnaître les difficultés de réinsertion de certains publics, relevant sur ce point l'insuffisance de la dotation du crédit formation individualisé (CFI), et au Gouvernement de ne pas diffuser suffisamment d'informations sur le Fonds social européen (FSE).

**M. Jean Madelain** a rappelé les mécanismes du CFI et indiqué que les crédits étaient reconduits à partir de la dotation 1994 réactualisée comme la dotation de décentralisation. Il a également précisé le rôle du fonds partenarial.

**Mme Joëlle Dusseau** s'est inquiétée de la faiblesse du nombre de postes en entreprises d'insertion.

**M. Claude Huriet, président**, s'est interrogé sur les indicateurs susceptibles de révéler un effet d'appel sur le marché du travail en cas de reprise économique et sur le lien entre reprise économique et accidents du travail.

En réponse, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a donné quelques exemples justifiant que l'on puisse parler de reprise économique, citant notamment le marché automobile, admis que l'insertion était un problème difficile auquel le budget s'employait cependant à apporter des solutions et rappelé les grandes lignes de la réforme des objectifs du FSE mise en oeuvre depuis cette année. Il a également indiqué que l'effet d'appel de la reprise économique pouvait être en partie mesuré par le taux des premières entrées à l'ANPE et par l'augmentation du chômage féminin.

La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail et à l'emploi dans le projet de budget pour 1995.

La commission a ensuite entendu le rapport pour avis de **M. Jean Madelain** sur les crédits de la formation professionnelle.

Au cours de la discussion, **Mme Joëlle Dusseau** a déclaré partager les inquiétudes du rapporteur pour avis sur la difficulté de proposer une politique d'insertion en faveur des jeunes les plus difficilement insérables. Elle a déploré la dérive des contrats emploi-solidarité et s'est inquiétée des inégalités qui pourraient s'instaurer entre les régions et de la méconnaissance par certaines d'entre elles des problèmes d'insertion.

**M. Roland Hugot** a fait part des difficultés rencontrées pour obtenir un financement du fonds partenarial afin d'inclure des actions de formation dans des "contrats verts". Il a déploré la lourdeur des contraintes administratives qui écarte les artisans des marchés publics et s'est inquiété de la difficulté à prévoir quels

*seront les emplois de demain, qui rend difficile l'adaptation des formations.*

*En réponse à Mme Joëlle Dusseau, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a rappelé l'histoire et le rôle du CFI, réservé aux jeunes en difficulté mais sans doute aujourd'hui insuffisant. Il a indiqué qu'il proposerait au ministre de mieux cibler l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ) et a rappelé que la loi quinquennale contenait des dispositions pour éviter de trop grandes disparités entre régions en matière de formation des jeunes.*

*En réponse à M. Roland Huguet, le rapporteur pour avis a rappelé les finalités du fonds partenarial ; il s'est déclaré tout aussi préoccupé par les difficultés rencontrées par les artisans au regard des contraintes administratives qui leur sont imposées, soulignant cependant le rôle que pourraient jouer les chambres des métiers à cet égard, et par la difficulté de préparer aux métiers de demain.*

*M. Claude Huriet, président, a souligné le risque de désorienter les entreprises à vouloir trop adapter les dispositifs à des publics particuliers, car cela conduisait à les multiplier et à en renchérir le coût.*

*La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 1995.*