

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 40

- TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

- AFFAIRES SOCIALES ET TRAVAIL : SERVICES COMMUNS

Rapporteur spécial : M. Emmanuel HAMEL

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gotschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Morsigne, Jacques Moissior, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e légial.) : 530, 580, 581 et T.A.66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
 CHAPITRE I	
DU BUDGET DU TRAVAIL AUX CREDITS POUR L'EMPLOI	9
I - LA BASE DE REFERENCE POUR 1993	9
II - PLUSIEURS CHANGEMENTS DE STRUCTURES DE 1993 A 1994	10
III - D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CREDITS POUR L'EMPLOI NON INSCRITS AU BUDGET DU TRAVAIL	11
 CHAPITRE II	
LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : RENFORCEMENT DES MOYENS	15
I - LES MOYENS DU MINISTERE : DES REFORMES DE STRUCTURES	15
A. LES EMPLOIS	15
1. La suppression du budget des services communs	15
2. Des réformes de structures	16
B. LE FONCTIONNEMENT	16

	<u>Pages</u>
II - L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI : NOUVELLE PROGRESSION	17
A. LE CONTRAT DE PROGRES	18
B. LE PROGRAMME "CHOMEURS DE LONGUE DUREE"	18
III - L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES : VERS UN CONTRAT AVEC L'ETAT	20
A. LES RESSOURCES DE L'AFPA	20
B. L'EVOLUTION DE L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES	21
1. Le contrat d'objectifs	21
2. Les orientations de l'AFPA	21
3. Les crédits de 1994	22
CHAPITRE III	
FORMATION PROFESSIONNELLE : VERS UNE NOUVELLE DECENTRALISATION	25
I - LES CREDITS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	25
II - LA FORMATION ET LES REGIONS	27
A. LA DOTATION DE DECENTRALISATION	27
1. Le bilan de 1992	27
2. Les prévisions pour 1993	28
3. Les crédits pour 1994	29
III - LA FORMATION DES JEUNES	29
A. LA FORMATION EN ALTERNANCE	29
1. Un nombre de bénéficiaires maintenu	29
2. Le cadre du "crédit-formation"	30
3. La décentralisation	30

	<u>Pages</u>
4. Les mesures d'accompagnement	31
B. L'APPRENTISSAGE	31
1. Le financement de l'apprentissage	31
2. Les mesures récentes	33
3. Le bilan	33
IV - LA FORMATION DES ADULTES : PRIORITE AUX DEMANDEURS D'EMPLOI	34
A. LE PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION PROFESSIONNELLE	34
B. LE CONGE INDIVIDUEL DE FORMATION	34
C. LES REMUNERATIONS VERSEES AUX STAGIAIRES DE L'APFA	35
D. LE PROGRAMME POUR LES CHOMEURS DE LONGUE DUREE	35
 CHAPITRE IV	
RECLASSEMENT ET INSERTION PROFESSIONNELLE : LE POIDS DES DIFFICULTES ECONOMIQUES	37
I - LE RECLASSEMENT DES SALAIRES LICENCIES : UNE FORTE AUGMENTATION DES MOYENS	37
A. UN RECOURS MASSIF AUX PRERETRAITES	37
1. Une prépondérance des allocations spéciales du Fonds national de l'emploi	38
2. Une diminution des crédits de la convention sociale de la sidérurgie	38
3. Un recours croissant aux contrats de solidarité "préretraites progressives"	39
B. UNE PROGRESSION DES CONVENTIONS DE CONVERSION	39
C. LA DOTATION DE RESTRUCTURATION	40

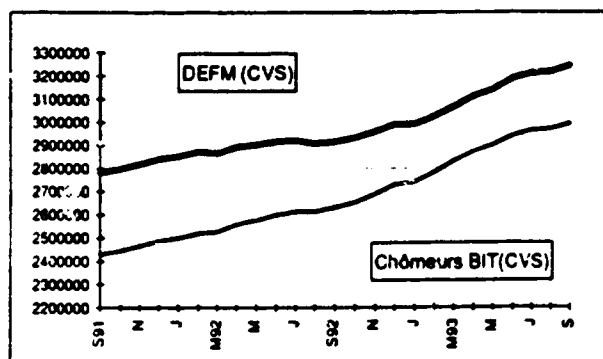
	<u>Pages</u>
II - LES MESURES D'INSERTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI : PREDOMINANCE DES CONTRATS EMPLOI SOLIDARITE	40
A. LES CONTRATS EMPLOI SOLIDARITE	40
1. Le dispositif	40
2. Le bilan	41
3. Les crédits	42
B. L'ALLOCATION FORMATION RECLASSEMENT	42
C. L'AIDE AUX CHOMEURS CREATEURS D'ENTREPRISE	44
D. LES AUTRES ACTIONS DE PROMOTION DE L'EMPLOI	44
 CHAPITRE V 	
LES DEPENSES D'ALLOCATIONS: LA MONTEE DU CHOMAGE	45
I - LA GARANTIE DE RESSOURCES DES TRAVAILLEURS HANDICAPES : LES SUITES DES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES	45
II - LE FONDS NATIONAL DE CHOMAGE	46
A. LA SUBVENTION AU FONDS DE SOLIDARITE	46
1. L'objet du Fonds de solidarité	46
2. L'équilibre du Fonds	47
B. LA SUBVENTION A L'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA STRUCTURE FINANCIERE (ASF)	48
1. Le dispositif	48
2. L'accord du 1er septembre 1990 entre l'Etat et les partenaires sociaux	49

CHAPITRE VI	
DE NOUVELLES CHARGES POUR L'ETAT	51
I - LA SUBVENTION A L'UNEDIC	51
A. LES MESURES POUR 1993	51
B. LES MESURES POUR 1993-1994	52
1. Les mesures du protocole du 22 juillet 1992	52
2. Le protocole du 23 juillet 1993	53
II - LA BUDGETISATION DES COTISATIONS D'ALLOCATIONS FAMILIALES SUR LES BAS SALAIRES	54
CONCLUSION	55
ANNEXE 1 - La loi quinquennale sur l'emploi et ses incidences financières en 1994	57
ANNEXE 2 - Amendements adoptés par l'Assemblée nationale en deuxième délibération	59

INTRODUCTION

Le chômage a repris sa progression depuis la fin de l'année 1990 : longtemps considéré comme une échéance redoutée, le seuil des 3 millions de demandeurs d'emploi a été franchi en mars 1993.

A la fin du mois de septembre dernier, 3.242.200 demandeurs d'emploi étaient inscrits à l'ANPE, ce qui représente une augmentation annuelle du chômage de 11,2 %.



Source : Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle

La situation de l'emploi en France est nettement défavorable parmi les pays industrialisés :

Taux de chômage

	Japon	Allemagne (Ouest)	Etats-Unis	Royaume-Uni	France
Août 1993	2,5 %	5,7 %	6,7 %	10,3 %	11,7 %

Inacceptable par son ampleur, le chômage français est inquiétant par sa nature :

- Le niveau élevé des licenciements économiques - plus de 48.000 par mois depuis le début de l'année 1993 - confirme le rôle de variable d'ajustement joué par l'emploi en période de récession. Toutefois, le recours aux licenciements paraît, depuis 1992, surdimensionné par rapport à la crise.

- La structure du chômage révèle :

- le poids écrasant des chômeurs de longue durée : plus d'un million de demandeurs d'emploi sont inscrits depuis plus d'un an ;

- la persistance d'un fort chômage des jeunes : 813.000 demandeurs d'emploi avaient moins de 25 ans en septembre 1993, malgré l'allongement de la scolarité et la mise en oeuvre d'un programme massif de stages par l'Etat ;

- La diffusion du chômage parmi les emplois qualifiés : plus d'un million de chômeurs sont des employés qualifiés ; le chômage des agents de maîtrise et techniciens a progressé de + 24,8 % depuis un an, celui des cadres a augmenté de 17,3 %.

*

*

*

Face à cette situation, le budget du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle enregistre un nouveau bond en avant des dépenses d'intervention pour l'emploi. Compte tenu des crédits ouverts au budget des charges communes, ces dépenses dépassent, en 1994, le seuil des 100 milliards de francs.

CHAPITRE I

DU BUDGET DU TRAVAIL AUX CRÉDITS POUR L'EMPLOI

La comparaison des crédits ouverts en faveur de la politique de l'emploi entre 1993 et 1994 amène à pratiquer trois corrections successives à la comparaison classique effectuée entre deux lois de finances initiales.

I - LA BASE DE REFERENCE POUR 1993

Comparés au budget initial de 1993, les crédits du travail en 1994 progressent de 13,5 %.

Toutefois, l'ampleur des ouvertures de crédits pratiquée par le collectif de juin dernier sur le budget du travail (+ 7 milliards de francs) justifie que l'on compare le projet de budget pour 1994 aux crédits du collectif plutôt qu'au budget initial de 1993 : la progression des dépenses est alors de 4,6 %.

Evolution des crédits

(en millions de francs)

Budget	LFI 94 en MF	% LFI 94/LFI 93	% LFI 94/LFR 93
Dépenses ordinaires			
Titre III	7.794,319	+ 17,6	+ 21,4
Titre IV	74.367,981	+ 13,2	+ 3,3
Total D.O.	82.162,300	+ 13,6	+ 4,7
Dépenses en capital			
Titre V	50,600	- 9,3	+ 15,5
Titre VI	384,757	- 13,5	+ 17,8
Total D.O. + C.P.	82.597,657	+ 13,5	+ 4,6

II - PLUSIEURS CHANGEMENTS DE STRUCTURES DE 1993 À 1994

Par ailleurs, quatre modifications de structures affectent le budget de 1994 :

1) La suppression du budget des services communs au ministère des affaires sociales et du travail, chacun de ces départements ayant désormais une autonomie complète, élargie en 1994 aux dépenses de personnel.

Le transfert des crédits correspondants au budget du travail en 1994 est de + 604 millions de francs.

2) La première phase de l'unification des services d'inspection du travail, des transports et de l'agriculture, qui se traduit par le transfert au budget du travail des moyens affectés jusqu'à présent au ministère des transports, soit + 60,7 millions de francs.

3) Le transfert d'emplois du ministère de l'intérieur dans la perspective d'une unification des services régionaux du ministère du travail : + 8,4 millions de francs.

4) En sens inverse, le transfert au ministère des affaires sociales des services des droits des femmes diminue les crédits du budget du travail de 108,4 millions de francs.

Le solde de ces quatre mouvements est une augmentation de 564,4 millions de francs du budget du Travail en 1994.

III - D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CREDITS POUR L'EMPLOI NON INSCRITS AU BUDGET DU TRAVAIL.

Enfin, trois types de crédits complémentaires au budget du Travail doivent être pris en compte pour comparer les crédits du budget de l'Etat consacrés à l'emploi, en 1993 comme en 1994.

1) Les reports de crédits d'un exercice à l'autre, associés au budget suivant, ont fortement diminué depuis deux ans.

Ainsi, 3 milliards de francs de reports de crédits de 1992 sur 1993 étaient associés au budget de 1993 pour le financement d'actions déterminées.

En revanche, aucun report de l'exercice 1993 n'est associé au budget de 1994.

2) Les "mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi" se sont traduites, dans le collectif de juin 1993, par l'ouverture de 7 milliards de francs au budget des charges communes, suivie d'une nouvelle ouverture de 10 milliards de francs, dont 4,2 milliards de francs pour des mesures "d'urgence" 1993 et 5,8 milliards de francs pour le même type de mesures en 1994.

En 1994, ce sont 20,4 milliards de francs qui sont inscrits pour l'emploi au budget des charges communes, dont 0,6 milliard de francs à titre de financement de la future loi quinquennale pour l'emploi.

3) Enfin, dans le budget de 1993, une partie des mesures pour l'emploi était financée, en dehors du budget général de l'Etat, par le compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation. Ces crédits, d'un montant de 8,7 milliards de francs, ne sont pas reconduits en 1994.

**Evolution des crédits de l'emploi du collectif de juin 1993
au budget initial de 1994**

(en millions de francs)

	1993	1994
Effet des modifications de structure		- 564,4
Reports de crédits associés au budget	+ 3 000	0
Charges communes	+ 7 000 + 4 200	+ 20 400 + 5 800
Compte d'affectation spéciale	8 700	
Budget du travail - LF initiale	72 798,075	82 597,66
Collectif		
Ouvertures	7 000	
Annulations	- 879	
Total	101 319,035	108 223,26

La progression des crédits de l'emploi du collectif de juin 1993 au budget de 1994 peut être évaluée à + 6,8 %.

Cette progression forte ne doit pas faire oublier l'effort d'économie réel pratiqué sur le budget du travail en 1994.

**La révision des services votés dans le budget du travail :
un effort d'économie intéressant**

La révision des services votés amorcée en 1994 se traduit dans les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle par une économie de 5 654 millions de francs, soit plus du quart des économies ainsi réalisées dans le budget de l'Etat.

Cette révision des services votés a pris des formes différentes :

- une extinction programmée des dépenses : telle la suppression, décidée en 1989, de la subvention de 1 milliard de francs à l'Association pour la gestion de la structure financière, cofinçant avec les partenaires sociaux depuis 1983 les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans ;

- un prélèvement de trésorerie sur des organismes extérieurs : ainsi 800 millions de francs sur le fonds de solidarité assurant l'indemnisation des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits aux allocations de chômage ;

- la suppression pure et simple de mesures insuffisamment efficaces : ainsi, les contrats locaux d'orientation pour - 330,3 millions de francs, ou bien de structures, telles que la mission "nouvelles qualifications", pour - 10 millions de francs ;

- le recalibrage de dispositifs : réduction de la durée moyenne des contrats emploi solidarité et relèvement du ticket modérateur à la charge des employeurs : - 2 milliards de francs, relèvement d'un an de l'âge d'entrée en préretraite, et du taux moyen de la contribution employeur : - 508 millions de francs.

La révision des services votés de 5,654 milliards de francs n'est donc pas l'effet d'une remise en cause de la politique de l'emploi, mais elle témoigne d'une amorce de réflexion intéressante sur les dispositifs existants.

CHAPITRE II

LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : RENFORCEMENT DES MOYENS

I - LES MOYENS DU MINISTERE : DES REFORMES DE STRUCTURES

En 1994, le renforcement des moyens du ministère provient essentiellement de transferts d'emplois.

A. LES EMPLOIS

En 1994, 6 emplois sont supprimés à l'administration centrale, aucun emploi n'est créé dans les services déconcentrés.

Toutefois, les réformes de structures de 1994 entraînent le transfert de 1 254 emplois au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle.

1. La suppression du budget des services communs

932 emplois sont transférés au titre de la suppression du budget des services communs avec des crédits correspondants de 603,6 millions de francs.

En effet, en 1994, l'ensemble des moyens de ce budget est réparti entre les ministères des affaires sociales et du travail. Celui-ci dispose donc enfin d'une administration propre, composée de :

- 5 directeurs ou "délégués",
- 4 chefs de service,
- 13 directeurs adjoints et sous-directeurs,
- 52 administrateurs civils,
- 117 attachés d'administration centrale,
- 207 agents administratifs,

- 179 secrétaires administratifs,
- 161 agents contractuels,
- 43 chargés de mission,
- 99 personnels techniques et ouvriers.

Cette administration sera, enfin, gérée de façon autonome par le ministère du travail, dont les interventions ont atteint un volume et une diversification considérable, avec un enjeu crucial qui est celui de l'emploi.

2. Des réformes de structures

a) 245 postes, liés à l'unification des services d'inspection du travail avec ceux du ministère des transports, sont transférés au budget du travail, ce qui entraîne l'inscription de 60,6 millions de francs.

b) 77 postes, antérieurement inscrits au budget du ministère de l'intérieur, sont transférés aux délégations régionales à la formation professionnelle (+ 8,4 millions de francs),

c) Enfin, un nouveau chapitre 31-92 est créé pour rembourser à d'autres administrations le nombre d'agents mis à la disposition du ministère du travail :

- 7,32 millions de francs pour 37 agents de la SNCF mis à disposition du ministère au titre de l'unification des services d'inspection du travail,

- 5,75 millions de francs pour 25 agents de l'ANPE chargés du suivi des actions de l'ex mission "nouvelles qualifications" dans les régions.

B. LE FONCTIONNEMENT

Les divers moyens de fonctionnement sont à peu près stabilisés en volume.

Seule la communication voit sa dotation progresser de 20 millions de francs du fait de la mise en oeuvre du plan d'urgence pour l'emploi 1993-1994.

Crédits de fonctionnement en 1994

(millions de francs)

Statistiques et études générales	53,42
Informatique	185,10
Communication	95,0
Fonctionnement administration centrale	138,18
Fonctionnement services extérieurs	336

II - L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI : NOUVELLE PROGRESSION

En 1994, la subvention de fonctionnement versée par l'Etat à l'ANPE s'élève à 4 880,47 millions de francs, en progression de 9,8 %. Cette forte augmentation fait suite à cinq années de renforcement des moyens dans le cadre du "contrat de progrès" conclus entre l'Etat et l'Agence.

(millions de francs)

Année	Subvention de fonctionnement	Total (+ investissement)	% augmentation
1988	2 561,2	2 607,6	
1989	2 736,8	2 785,1	6,8
1990	3 375,7	3 447,6	23,8
1991	3 813,5	3 858,9	11,9
1992	4 102	4 152,8	7,6
1993	4 444	4 492,3	8,2
1994	4 880,5	4 936,6	9,9

A. LE CONTRAT DE PROGRÈS

Conclu le 18 juillet 1990 pour une durée de trois ans, le contrat de progrès avait défini deux objectifs prioritaires :

- la satisfaction d'un plus grand nombre d'offres d'emploi dans les délais les plus brefs,

- l'appui précoce aux demandeurs d'emploi ou de formation, en limitant les risques d'exclusion.

Autour de ces objectifs étaient désignés les moyens à employer : temps consacré au traitement des offres d'emploi, réorganisation de locaux, ...

Enfin, étaient définis des indicateurs de résultat, en termes de taux de placement des offres, du volume des offres recueillies.

B. LE PROGRAMME "CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE"

L'opération lancée en avril 1992 avait pour objectif de proposer à chaque chômeur de longue durée une solution : emploi ou formation.

Pour ce programme, 180,5 millions de francs avaient été répartis le 18 septembre 1992 à partir du budget des charges communes, affectés notamment à la création de 440 emplois nouveaux.

Bilan de mise en oeuvre du contrat de progrès et de l'opération "900 000 chômeurs de longue durée" au 31 décembre 1992

Le nombre de demandes adressées à l'ANPE a été de plus de 10 500 000 en 1992 (entreprises et demandeurs d'emploi).

• Les interventions en direction des entreprises

- En 1992, les dépôts d'offres d'emploi à l'ANPE représentent, de façon stable, un cinquième des recrutements des entreprises.

- Le taux de satisfaction des offres d'emplois progresse de 10 points au 2e semestre 1992, s'élevant ainsi à 77 % au plan national.

- Une enquête auprès de 38 000 établissements révèle que 2/3 des employeurs interrogés considèrent que les services de l'ANPE se sont globalement améliorés depuis un an, même si la présélection des candidats est encore jugée insuffisante.

• Les interventions envers les personnes recherchant un emploi, une formation ou un conseil professionnel

D'après une enquête effectuée auprès de 75 000 usagers, et les indicateurs du contrat de progrès :

- le nombre de visites dans les agences locales a progressé de 36 %, la satisfaction vis-à-vis des services étant plutôt en diminution,

- le délai d'inscription en tant que demandeur d'emploi révèle que 65 % des demandeurs ont été inscrits en moins de 48 heures en décembre 1992,

- la part des prestations offertes aux chômeurs de longue durée a été de 58 % au 3e trimestre, de 48 % au dernier trimestre. La part des demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi parmi l'ensemble des reprises d'emploi s'accroît au cours du 2e semestre 1992 : l'indicateur est de 28 % en juin, 32 % en décembre.

- Les crédits pour 1994

En 1994, l'augmentation de crédits de 436,44 millions de francs correspond notamment aux actions suivantes :

- consolidation des moyens obtenus dans le cadre du programme "900 000 chômeurs de longue durée" 248,94 mF
- développement du système informatique . 74,60 mF
- création de 100 emplois supplémentaires . 28,48 mF.

(Les effectifs de l'Agence s'élèvent en 1993 à 14 949 emplois)

III - L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES : VERS UN CONTRAT AVEC L'ETAT

A. LES RESSOURCES DE L'AFPA

En 1994, la subvention versée par l'Etat est de 3 900 millions de francs, en diminution de 0,9 %. Toutefois, compte tenu de l'annulation pratiquée dans le collectif du 22 juin 1993, de 119,6 millions de francs, les moyens de l'AFPA progressent en fait faiblement, de 2,2 %.

Depuis 1989, l'évolution de la subvention à l'AFPA a été assez irrégulière.

(millions de francs)

	Fonctionnement	Investissements CP	Total	Evolution (%)
1988	3 010,22	213,96	3 224,18	
1989	3 114,42	302,66	3 417,08	+ 6,0
1990	3 334,04	237,11	3 571,15	+ 4,5
1991	3 646,83	233,61	3 880,44	+ 8,7
1992	3 792,93	147,30	3 940,23	+ 1,5
1993	3 935,40	248,41	4 183,81	+ 6,2
1994	3 900,00	169,60	4 069,60	- 2,7

La subvention de l'Etat est complétée par des ressources propres qui ont nettement progressé depuis 1991 (en provenance de conventions passées avec l'Etat, les collectivités territoriales, du Fonds social européen, ...).

Ressources propres de l'AFPA

<i>(en MF)</i>	1988	1989	1990	1991	1992
Recettes propres	520,9	547,2	582,6	632,4	744,7

B. L'EVOLUTION DE L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

1. Le contrat d'objectifs

Un contrat d'objectifs conclu le 13 mars 1991 entre l'AFPA et l'Etat a fixé pour trois ans les orientations du développement de l'Association. L'engagement financier de l'Etat n'a pas toutefois pu être concrétisé dans l'avenant prévu à cet accord.

2. Les orientations de l'AFPA

A partir du contrat d'objectifs, certaines orientations se sont, cependant, confirmées au cours des trois dernières années :

- l'action est dirigée en priorité vers les demandeurs d'emploi : 75 % des stagiaires entrés en 1992 contre 70 % en 1990 et 1991,

- une baisse progressive du nombre de stagiaires en préinsertion s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de stagiaires en préformation,

- l'AFPA a développé fortement depuis 1991, l'analyse initiale de la demande, plus personnalisée que les prestations d'informations antérieures,

- l'Association propose également, non réservé aux stagiaires de l'AFPA, un ensemble de prestations d'orientation, d'évaluation et de bilan, qui sont en croissance régulière depuis 1990,

- enfin, en ce qui concerne la formation, l'individualisation a été renforcée et le nombre de formations homologuées, donnant accès à un diplôme professionnel, a augmenté chaque année.

Evolution de l'activité de l'AFPA de 1988 à 1992

		1988	1989	1990	1991	1992
Formation Préformation Réinsertion	Entrée en stage	138 190	139 590	141 140	153 290	166 800
	Stagiaires formés	119 810	119 660	121 970	131 170	133 700
	Heures stagiaires	61 600 000	57 610 000	57 350 000	61 200 000	66 100 000
Information Evaluation Orientation	Nombre de prestations	446 600	458 000	495 400	564 800	610 600

3. Les crédits de 1994

Pour l'année à venir, une économie de 202,14 millions de francs est réalisée sur le budget de l'AFPA, correspondant à :

- la consolidation de l'annulation de crédits
pratiqués - 119,58 mF
- la suppression de 180 emplois - 61,36 mF
- la réduction des frais de gestion - 21,20 mF

En revanche, des moyens supplémentaires de 166,7 millions de francs sont dégagés pour des actions de modernisation.

• D'après les informations recueillies par votre rapporteur pour l'année 1994 :

"Le gouvernement n'envisage pas de réforme statutaire de l'AFPA qui doit rester une association nationale, partie

intégrante du service public de l'emploi et organisme de référence en matière de formation qualifiante.

Dans la poursuite du processus de contractualisation des relations entre l'Etat et l'AFPA initié en 1991 (contrat d'objectifs), l'Association signera en 1994 un nouvel engagement contractuel avec l'Etat. Ce contrat de progrès quinquennal sera décliné régionalement en association étroite avec les conseils régionaux. Dans ce cadre, il sera notamment demandé à l'AFPA de mieux s'adapter à son environnement et d'améliorer ses performances."

CHAPITRE III

FORMATION PROFESSIONNELLE: VERS UNE NOUVELLE DECENTRALISATION

I - LES CREDITS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La loi du 7 janvier 1983 dispose que *"la région assure la mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue"*. L'Etat conserve des compétences d'attribution, telles que la formation dans des secteurs ou pour des publics prioritaires, ou le financement de l'AFPA.

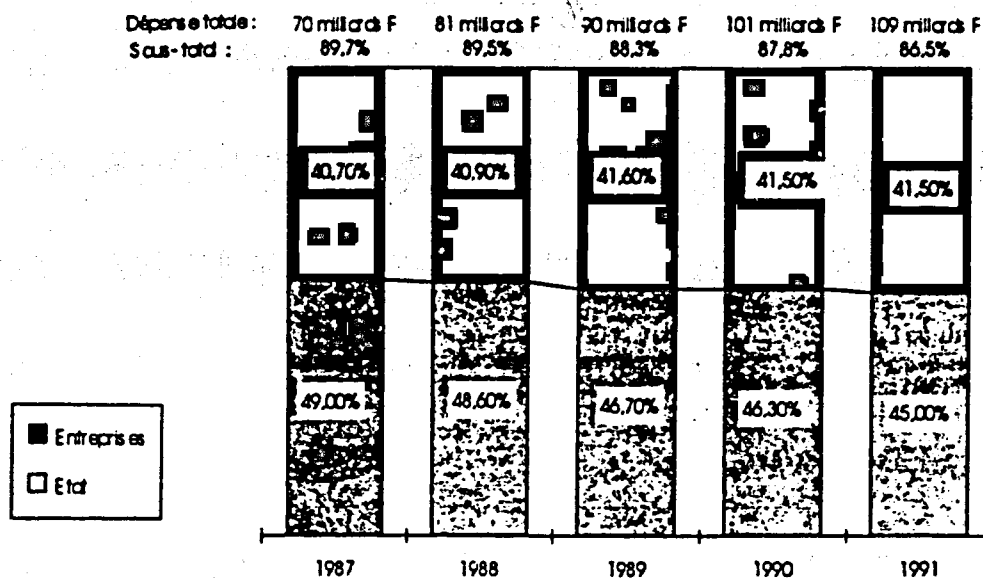
Dans les faits, et sous la pression du chômage, les interventions de l'Etat ont très largement dépassé celles des conseils régionaux.

Ainsi, d'après le rapport annexe au projet de loi de finances pour 1994 relatif à la formation professionnelle, la dépense totale consacrée par la Nation à la formation professionnelle est passée de 71 milliards à 111 milliards de francs en 1991.

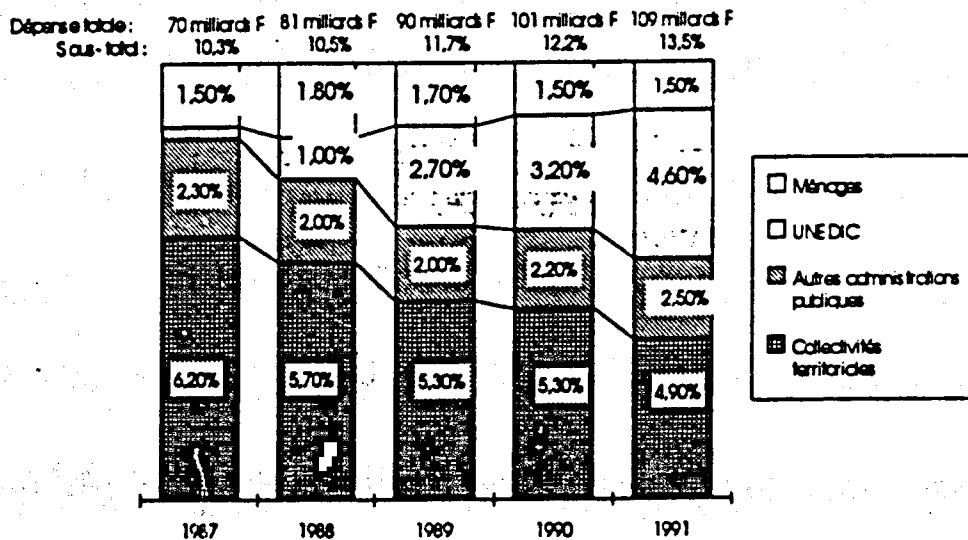
En 1991, l'Etat et les entreprises (grâce au "1,5 % formation") assuraient 87 % de la dépense totale, une part croissante étant prise par l'UNEDIC, la part des régions ayant tendance à diminuer.

Les financeurs de la formation professionnelle de 1987 à 1991

L'Etat et les entreprises



Les autres financeurs



Source : Rapport annexe au projet de loi de finances pour 1994

Le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, comprend les crédits consacrés par l'Etat à la formation professionnelle, ainsi que la dotation de décentralisation aux régions correspondant aux compétences transférées en 1983 (les budgets régionaux de formation étant également alimentés par le produit de la taxe sur les cartes grises).

Pour 1994, ces crédits sont marqués par :

- l'amorce d'une nouvelle décentralisation de la formation des jeunes vers les régions ;
- l'accent mis sur l'apprentissage ;
- la réorientation de la formation des adultes vers les demandeurs d'emploi.

II - LA FORMATION ET LES REGIONS

A. LA DOTATION DE DECENTRALISATION

1. Le bilan de 1992

• En 1992, les dépenses totales des régions en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage se sont élevées à 6 804 millions de francs, en progression de 13,9 %, alors que la part de la dotation de décentralisation (2 718,15 millions de francs) a été de près de 40 %.

- Les formations dispensées se sont caractérisées par :
 - la prédominance du niveau V (CAP)

Niveaux	I et II	III	IV	V	VI	Non référencés aux niveaux précédents	Total
Effectifs formés	22.730	62.100	73.280	125.290	15.360	10.130	308.890
Pourcentage	7,4	20,1	23,7	40,6	5,0	3,3	100,0

Source : D.F.P., Conseils régionaux

- une durée moyenne peu élevée

Durée des formations	moins de 80 heures	80 à 119 heures	120 à 299 heures	300 à 599 heures	600 à 1099 heures	1100 heures et plus	Total
Effectifs formés	51.290	19.900	108.000	44.330	59.270	26.100	308.890
Pourcentage	16,6	6,4	35,0	14,4	19,2	8,4	100,0

Source : D.F.P., Conseils régionaux

- une priorité aux demandeurs d'emploi

Catégories socio-professionnelle des stagiaires en 1992

(en %)

Exploitants agricoles	4,4
Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	6,4
Cadres et professions intellectuelles supérieures	3,7
Professions intermédiaires	5,0
Employés	12,9
Ouvriers	8,5
<i>Sous-Total</i>	<i>40,9</i>
Demandeurs d'emploi	56,2
Inactifs	2,9
Total	100,0

Source : D.F.P., Conseils régionaux

2. Les prévisions pour 1993

D'après les prévisions associées à la loi de finances pour 1994, l'ensemble des dépenses relatives aux actions de formation continue et d'apprentissage devrait rester stable en 1993, la dotation de décentralisation représentant 40,5 % de l'ensemble.

Au sein de ces dépenses, les crédits destinés à l'apprentissage progresseraient de 0,8 % (2.627 millions de francs), alors que ceux destinés à la formation professionnelle continue diminuent de 1,1 % (4 522 millions de francs).

3. Les crédits pour 1994

En 1994, la dotation de décentralisation de la formation professionnelle atteint 2.892,5 millions de francs, selon la même progression que la dotation globale de fonctionnement (1).

III - LA FORMATION DES JEUNES

A. LA FORMATION EN ALTERNANCE

1. Un nombre de bénéficiaires maintenu.

En 1994, l'ensemble des mesures prévues pour les jeunes est regroupée dans une catégorie : les "actions de formation alternée". Ces "A.F.A." se déclinent en stages dont, en moyenne, la durée est de 666 heures, le coût horaire de 28 francs, la rémunération mensuelle de 3.129 francs.

Le budget de 1994 est basé sur l'organisation de 130.000 actions nouvelles en faveur des jeunes. En 1993, ce nombre était identique, réparti entre :

- 100.000 actions de formation alternée ;
- 30.000 stages du programme "PAQUE", préparation active à la qualification et à l'emploi, qui s'adressait aux jeunes ne pouvant accéder directement à une formation.

Le programme "PAQUE" n'est pas reconduit en 1994. Les dotations inscrites au budget ont pour seul objet de financer le solde des actions engagées, soit 303,5 millions de francs en fonctionnement, 231,06 millions de francs en rémunérations.

1. Toutefois, l'apprentissage fait l'objet d'un effort complémentaire de l'Etat, très accentué en 1994 (voir page 31).

2. Le cadre du "crédit-formation"

Les stages continuent de s'effectuer dans le dispositif du "crédit-formation", qui comporte un accompagnement individualisé des jeunes.

Le crédit-formation en 1994

Ce dispositif comporte :

- le financement de 400 coordonnateurs	131,5 mF
- l'encadrement des jeunes par des correspondants (une personne pour 130 jeunes)	205,6 mF
- 60 000 validations	49,5 mF
- une dotation globale consacrée à la formation des opérateurs, l'animation, l'évaluation et l'expérimentation	24 mF
- les frais afférents aux visites médicales	9,5 mF.

3. La décentralisation

L'article 31 du projet de loi quinquennale relative au travail, à l'emploi, à la formation professionnelle, prévoit que la région reçoit compétence, dès 1994, pour organiser la formation qualifiante des jeunes de moins de 26 ans. Les crédits correspondants apparaitront dans la dotation de décentralisation en 1995.

A l'issue d'une période de cinq ans, la région aura compétence pour l'ensemble de la formation des jeunes. Au cours de cette période, la décentralisation de la formation préqualifiante se fera dans le cadre de conventions avec l'Etat.

En pratique, sur les 5 milliards de francs consacrés au crédit formation (compte tenu des crédits du Fonds social européen), 1,6 milliard de francs devraient faire l'objet d'une décentralisation dès 1994.

4. Les mesures d'accompagnement

Outre le crédit formation, deux autres types de dépenses pour les jeunes apparaissent au budget de l'Etat :

- les exonérations de charges sociales, qui concernent essentiellement les contrats de qualification, représentent 3 239 millions de francs, soit + 11,6 % par rapport à 1993,

- le réseau d'accueil-missions locales, permanences d'accueil, d'information et d'orientation qui mobilise 330 millions de francs et ne devrait pas faire l'objet de décentralisation.

B. L'APPRENTISSAGE

Les dotations habituelles du budget en faveur de l'apprentissage progressent de plus de 4 %, avec un effort particulier de l'Etat pour les actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage.

Par ailleurs, la répartition des mesures du plan d'urgence pour l'emploi entre les années 1993 et 1994 porte la progression des crédits de l'année à venir à 16 % (notamment du fait de l'institution d'une aide directe de 7 000 francs par embauche d'apprenti au sein de la loi du 27 juillet 1993).

1. Le financement de l'apprentissage

- Depuis 1983, la compétence de droit commun en matière d'apprentissage est transférée aux régions, l'Etat conservant le financement des centres de formation d'apprentis à caractère national.

- Toutefois, depuis la loi du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage, l'Etat engage des moyens financiers afin de soutenir les actions de réorientation et de renforcement de l'apprentissage développées par les conseils régionaux.

• Par ailleurs, depuis 1988, l'Etat prend en charge les cotisations sociales sur les salaires des apprentis.

• Enfin, les mesures d'urgence contenues dans le collectif de printemps comportent des crédits, en 1993 et 1994, finançant une aide directe de 7 000 francs à l'employeur par embauche d'apprenti et des exonérations de charges sociales pour un nombre supplémentaire attendu d'apprentis.

• *L'apprentissage est également financé par la taxe acquittée par les entreprises (6 200 millions de francs en 1991), dont 20 % au moins est obligatoirement affecté au financement de l'apprentissage proprement dit.*

• De 1993 à 1994, les dépenses du budget de l'Etat progressent de 16 %.

Les dépenses de l'apprentissage de 1993 à 1994

(millions de francs)

	1993	1994	Evolution (%)
Participation de l'Etat aux actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage (ch. 43-03-40)			
• contrats de plan	188,37	188,37	
• hors contrats de plan	40,58	70,98	
Total	228,95	259,35	+ 13,3
Application de la loi portant rénovation de l'apprentissage (ch. 43-06-20)	94,25	96,24	+ 2,0
Participation de l'Etat au relèvement des barèmes de l'apprentissage (ch. 43-06-art. 30)	180,00	180,00	0
Exonération de charges sociales (ch. 44-78-20)	2 555,00	2 654,90	+ 3,9
Mesures d'urgence			
• primes versées aux employeurs	420,00	665,0	+ 58,3
• exonération de charges supplémentaires liée à l'évolution du nombre de contrats	---	179,0	
Total	3 478,3	4 034,5	+ 16,0

2. Les mesures récentes

Alors que la loi 87-572 du 23 juillet 1987 a fait de l'apprentissage un élément important de la politique de l'emploi en lui assurant une place reconnue dans le système de formation, plusieurs réformes sont encore intervenues récemment afin de renforcer ce mode de formation des jeunes.

Ainsi, la loi 92-675 du 17 juillet 1992 a eu pour objet d'améliorer la situation des apprentis, de responsabiliser les entreprises, d'accroître le rôle des partenaires sociaux et d'expérimenter l'apprentissage dans le secteur public.

De même, le décret 93-51 du 14 janvier 1993 a eu pour objet d'organiser la conclusion de contrats d'objectifs entre l'Etat, les régions et les organisations professionnelles d'employeurs, afin d'assurer le développement coordonné des voies de formation.

Enfin, la loi quinquennale sur l'emploi prévoit :

- le remplacement de la procédure d'agrément des entreprises par une habilitation accordée automatiquement lors de l'engagement déclaratif pris par l'employeur,

- la prorogation du crédit d'impôt formation professionnelle et apprentissage jusqu'au 31 décembre 1998,

- l'obligation de dispenser aux jeunes des collèges une information sur les formations en alternance.

3. Le bilan

En 1992, le nombre de centres de formation d'apprentis était de 641, accueillant 211 485 apprentis dans les CFA hors secteur agricole, et 10 364 apprentis dans les CFA du secteur agricole.

Les effectifs préparant un CAP diminuent : 86 % au lieu de 97 %, alors que les apprentis préparant un BEP sont nettement plus nombreux : + 52,5 %. Au total, plus de 20 000 apprentis préparaient en 1991-1992 un diplôme de niveau IV ou plus (brevet professionnel, bac professionnel, BTS).

IV - LA FORMATION DES ADULTES : PRIORITE AUX DEMANDEURS D'EMPLOI

A. LE PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Les crédits de ce programme, qui regroupe les actions prioritaires de l'Etat en matière de formation continue (politique contractuelle avec les entreprises, contrats de plan, publics en difficulté), diminuent de 10,8 % pour s'établir à 1 142,47 millions de francs.

Au sein de cette enveloppe, seuls les contrats de plan progressent de 5,1 %.

Les dépenses du programme national de formation professionnelle de 1993 à 1994

	1993	1994	Evolution (%)
Contrats de Plan	263,60	277,00	+ 5,1
Politique contractuelle	476,50	443,00	- 17,0
Programme ingénieurs	143,80	138,80	- 3,5
Autres programmes	397,10	296,80	- 25,3
Total	1 281,00	1 155,60	- 9,8
Transferts		- 13,23	
TOTAL NET	1 281,00	1 142,37	- 10,8

B. LE CONGE INDIVIDUEL DE FORMATION

Le "CIF", qui offre des possibilités de formation aux salariés des entreprises, avait été fortement encouragé au cours des trois dernières années. La sous-utilisation de ses crédits justifie en 1994 une diminution de 114 millions de francs, soit - 18,6 %.

C. LES REMUNERATIONS VERSEES AUX STAGIAIRES DE L'AFPA

La dotation affectée à ces rémunérations est de 1 360 millions de francs, en progression de 5,4 % par rapport à la dotation inscrite au budget de 1993, abondée des reports associés à ce budget.

D. LE PROGRAMME POUR LES CHOMEURS DE LONGUE DUREE

Le nombre de bénéficiaires de ce programme passe de 417 000 à 420 000, l'accent étant mis sur les contrats de retour à l'emploi, avec 30 000 "CRE" supplémentaires prévus au titre des mesures d'urgence pour 1994. Ces contrats sont la mesure la plus incitative à l'emploi pour des publics en grande difficulté.

Les crédits s'établissent à 8 863,63 millions de francs, à un niveau sensiblement égal à celui de 1993.

Les actions menées évoluent de la manière suivante, de 1992 à 1994.

(en unités)

	1992	1993	1994
AIF (1)	160 000	200 000	200 000
FNE - FI (2)	7 000	7 000	---
CRE (3)			
- Budget	120 000	130 000	110 000
- Mesures d'urgence			30 000
SAE (4)	45 000	35 000	35 000
SRP (5)	33 000	45 000	45 000
TOTAL	365 000	417 000	420 000
		+ 14,2 %	+ 0,7 %

(1) Les actions d'insertion et de formation visent prioritairement les chômeurs de plus de 3 ans, les chômeurs âgés de plus de 50 ans et les allocataires du RMI. Elles comprennent une orientation préalable et une formation individualisée.

(2) Les stages en faveur des femmes isolées s'adressent aux femmes seules, à faibles ressources et sans emploi avec charges de famille. Les formations ont pour objectif une réinsertion professionnelle rapide.

(3) Les contrats de retour à l'emploi s'adressent en priorité aux chômeurs de plus de 3 ans, aux chômeurs de plus de 50 ans, aux bénéficiaires du RMI. Ce sont des contrats de travail aidés par l'Etat à durée indéterminée (56 % en 1992) ou déterminée, à temps plein ou partiel.

(4) Les stages d'accès à l'emploi s'adressent plutôt aux demandeurs d'emploi de moyenne durée et sont des stages d'adaptation précédant l'embauche.

(5) Les stages de reclassement professionnel s'adressent en majorité aux demandeurs d'emploi de moyenne durée et permettent d'approfondir une expérience professionnelle antérieure en bénéficiant notamment d'actions de formation organisées par les entreprises pour leurs propres salariés.

Pour 1994, la loi quinquennale sur l'emploi prévoit :

- une suppression de la prime aux contrats de retour à l'emploi à compter du 2^e semestre 1993, avec en contrepartie un allongement de 9 à 12 mois ou de 18 à 24 mois de la durée d'exonération de charges sociales ;

- une fusion des "AIF" et "SRP" dans un nouveau dispositif, le stage d'insertion et de formation à l'emploi, plus modulable en fonction des publics concernés.

CHAPITRE IV

RECLASSEMENT ET INSERTION PROFESSIONNELLE :

LE POIDS DES DIFFICULTES ECONOMIQUES

I - LE RECLASSEMENT DES SALARIES LICENCIES : UNE FORTE AUGMENTATION DES MOYENS

A. UN RECOURS MASSIF AUX PRERETRAITES

Les préretraites restent, de très loin, le premier instrument utilisé par les entreprises dans leurs plans sociaux.

Les différents dispositifs de préretraites évoluent toutefois de manières différentes :

(millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Conventions sociales de la sidérurgie	6 263,57	5 918,17	5 840,17	5 028	4 284	3 469
Allocations spéciales du FNE (1)	13 165,37	130 032,03	11 439,03	10 224	10 510	9 995
Contrats de solidarité	465,90	519,22	576,22	577,77	743,50	1 106,70
Mesures spéciales	140,00	100,00	100,00	100,00	100,00	70,00
Total	20 034,84	19 569,42	17 955,42	15 929,00	15 637,50	14 640,70
Evolution		- 465,42 - 2,3 %	- 1 614,00 - 8,2 %	- 2 026,42 - 11,39 %	- 291,5 - 1,8 %	- 996,8 - 6,4 %

(1) y compris reports de crédits associés.

1. Une prépondérance des allocations spéciales du Fonds national de l'emploi

Les "AS-FNE" sont ouvertes aux salariés de 56 ans et 2 mois au moins -par dérogation, 55 ans- licenciés pour motif économique et dont l'employeur a conclu une convention spécifique avec l'Etat. Celui-ci finance principalement l'allocation mais l'entreprise et le salarié y contribuent également.

A partir de 1991, la forte croissance des licenciements économiques a entraîné une progression très vive du recours au dispositif :

39 012 entrées en 1991,

45 737 entrées en 1992,

25 889 entrées jusqu'à la fin juin 1993.

En 1994, le nombre de bénéficiaires devait être de 169 000, au lieu de 166 500 en 1993.

Un resserrement des conditions d'accès au dispositif intervient, toutefois, avec :

- une augmentation du taux moyen
de la contribution des employeurs
au dispositif : - 355 millions de francs,

- un relèvement d'un an de l'âge
d'entrée en préretraite : - 153 millions de francs

2. Une diminution des crédits de la convention sociale de la sidérurgie

La dotation des conventions sociales de la sidérurgie diminue de 26 % du fait de la diminution du nombre de bénéficiaires

En 1993, le nombre des bénéficiaires en cours d'indemnisation est de :

10 000 en dispense d'activité (50 à 55 ans),

26 150 en cessation anticipée d'activité (au-delà de 55 ans).

Les diverses conventions de protection sociale de la sidérurgie s'étant terminées le 31 décembre 1990, il n'y a plus d'entrées dans le dispositif. En 1994, le nombre de bénéficiaires prévisibles est de :

6 100 en dispense d'activité

24 000 en cessation anticipée d'activité.

3. Un recours croissant aux contrats de solidarité "préretraites progressives"

Ces contrats de solidarité permettent à des salariés de plus de 55 ans, s'ils le souhaitent, de transformer leur emploi à temps plein en emploi à mi-temps.

Les salariés perçoivent alors, outre leur salaire à mi-temps, une allocation de préretraite progressive prise en charge par l'Etat.

Les crédits consacrés à cette mesure augmentent très fortement : + 49 %, avec l'ouverture prévue de 18 000 préretraites progressives. Cette progression amplifie un mouvement amorcé en 1992.

B. UNE PROGRESSION DES CONVENTIONS DE CONVERSION

Les crédits de conventions de conversion, qui constituent la mesure "de base" des plans sociaux, atteignent 1 132,6 millions de francs, soit + 65,6 % en 1994 : la capacité d'accueil des bénéficiaires devrait ainsi passer de 80 000 en 1993 à 130 000 en 1994.

Ce dispositif a été institué en 1986 par les partenaires sociaux, puis modifié en 1988 et 1990.

Il permet de se reclasser avec l'appui d'équipes techniques de reclassement, de prestations de bilan professionnel, d'actions de formation.

La durée de la convention est de 6 mois après la rupture du contrat de travail. Une allocation est financée par l'entreprise et l'UNEDIC, les aides au reclassement sont financées par l'entreprise et par l'Etat.

La progression de 1994 poursuit et amplifie la progression amorcée depuis 1991.

(millions de francs)

Chapitre 44-74	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Article 65 : Conventions de conversion	324	200	513	460	521	683,88	1 132,6

Source : ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

C. LA DOTATION DE RESTRUCTURATION

Cette enveloppe globale de mesures du FNE donnant une latitude d'utilisation aux directeurs départementaux, progresse de 8,4 % et s'établit à 374 millions de francs.

II - LES MESURES D'INSERTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI: PREDOMINANCE DES CONTRATS EMPLOI SOLIDARITE

A. LES CONTRATS EMPLOI SOLIDARITÉ

1. Le dispositif

Dans le cadre de conventions passées avec l'Etat pour le développement d'activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits, les "CES" peuvent être conclus :

- par les collectivités territoriales ou autres personnes morales de droit public, des organismes de droit privé à but non lucratif, des personnes morales chargées de la gestion d'un service public,

- avec des personnes sans emploi, jeunes de 18 à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, des chômeurs de longue durée, des chômeurs âgés de plus de cinquante ans, ainsi que des bénéficiaires du RMI.

Le "CES" est un contrat de travail à durée déterminée et à temps partiel, le salaire étant calculé sur la base du SMIC horaire.

L'aide de l'Etat apportée aux employeurs est une exonération des charges patronales de sécurité sociale, ainsi qu'une aide mensuelle fondée sur le montant du salaire.

Un fonds de compensation a été mis en place afin de compléter l'aide accordée par l'Etat aux employeurs de "CES".

Jusqu'en juillet 1992, ce fonds s'adressait exclusivement à certains organismes éligibles de plein droit (petites communes, associations, établissements publics administratifs à l'exception des établissements hospitaliers) ou employeurs éligibles à titre dérogatoire : communes de plus de 1 500 habitants, associations ayant plus de 2 salariés.

La prise en charge de la rémunération et de la cotisation patronale d'assurance chômage était de 100 % dans ces différents cas.

Depuis l'intervention d'un décret du 30 juillet 1992 la prise en charge de la rémunération des salariés est de 65 à 85 % selon le caractère prioritaire du public, le fonds de compensation permettant, pour les publics prioritaires, une prise en charge de 50 à 100 % du coût restant.

Un projet de réforme actuellement à l'étude envisage d'instituer un ticket modérateur de 5 % sur cette prise en charge.

Enfin, les employeurs des salariés en contrat emploi-solidarité peuvent faire suivre des formations à leurs salariés, dans un maximum de 400 heures, sur la base de 22 francs par heure.

En 1992-1993, 8 % des conventions CES comportent ce volet formation.

2. Le bilan

Le nombre annuel d'entrées en contrat emploi solidarité est passé de 253 000 en 1990, à 446 000 en 1991, et 591 000 en 1992.

Fin juin 1993, 340 000 contrats étaient signés, avec un objectif annuel de 650 000.

L'importance relative des jeunes a beaucoup diminué : de 60 à 37 %, entre janvier 1990 et juin 1993.

La part des chômeurs de longue durée a beaucoup augmenté : 33,7 % en 1990, 65 % en 1993, et la proportion des bénéficiaires du RMI est passée de 16,6 % à 23 % : en effet, le CES constitue souvent la seule opportunité d'insertion professionnelle de ces publics.

Enfin, le niveau de formation à l'entrée au CES est, pour plus de 50 %, celui du niveau V (soit celui du CAP).

3. Les crédits

En 1993, la loi de finances initiale permettait de financer 200 000 entrées en CES, avec une dotation de 2 689,03 millions de francs, alors que les soldes de 1992 devaient être financés par une dotation de 2 350,35 millions de francs, financée sur le compte d'affectation spéciale des produits de cessions d'actifs publics.

Devant l'insuffisance manifeste des crédits, ce sont finalement 14 198 millions de francs qui auront été ouverts en 1993, à travers les lois de finances rectificatives, afin d'assurer le financement de 650 000 entrées nouvelles et des soldes de 1992.

En 1994, compte tenu de la part des mesures d'urgence de 2 009 millions de francs reportées sur 1994, l'enveloppe globale sera de 11 012 millions de francs, dont :

3 797 millions de francs pour les soldes de 1993,

7 215 millions de francs pour 650 000 entrées en 1994.

Au sein de cette enveloppe, compte tenu de la réduction de la durée des CES à 6 mois et de l'application d'un ticket modérateur aux organismes d'accueil, ce sont 2 018 millions de francs d'économies qui sont dégagés, alors qu'une mesure nouvelle de 8 123,5 millions de francs correspond à la progression du nombre de bénéficiaires.

B. L'ALLOCATION FORMATION RECLASSEMENT

Les moyens de l'« AFR », qui sont un versement à l'UNEDIC au titre du remboursement de la rémunération des stagiaires-demandeurs d'emploi, progressent de 30,5 % en 1994, et atteignent 2.800 millions de francs.

L'AFR est un dispositif de prise en charge par l'Etat et l'UNEDIC du coût de la rémunération des demandeurs d'emploi indemnisés qui entreprennent une formation. L'AFR est servie à titre de rémunération au maximum pendant la durée des droits à l'assurance chômage restant à courir après l'entrée en stage. Si la durée de la formation excède la durée de droits à l'assurance, une allocation de formation de fin de stage, de même nature et de même montant, est servie jusqu'à la fin de la formation.

La répartition des financements est de :

. 20 % pour le régime d'assurance chômage ;

. 80 % pour l'Etat.

Les bénéficiaires de l'AFR n'ont pas accès à des stages spécifiques, mais participent aux divers dispositifs existants.

La répartition selon le financement, en pourcentage, reste à peu près stable depuis trois ans :

AFPA	10 %
FNE	33 %
Régions	24 %
Fonds de la Formation Professionnelle + ministères + stages agréés	22 %
Divers	11 %

Deux-tiers des bénéficiaires suivent des formations de plus de douze mois.

Les moyens consacrés à l'allocation formation-reclassement ont très vivement progressé depuis 1990 :

(millions de francs)

	Montant	Evolution (%)
1990	795	
1991	950	+ 19,5
1992	1.385	+ 45,8
1993	2.146	+ 54,9
1994	2.800	+ 30,5

C. L'AIDE AUX CHÔMEURS CRÉATEURS D'ENTREPRISE

En 1993, les crédits de l'ACCRES se sont élevés à 1.100 millions de francs, complétés par 270 millions de francs de reports.

En 1994, ces crédits atteignent 1.450 millions de francs, en progression de 2,8 %, sur la base de 50.000 aides d'une moyenne de 32.000 francs (le Fonds social européen versera 150 millions de francs).

D. LES AUTRES ACTIONS DE PROMOTION DE L'EMPLOI

Ces actions :

- fonds régionalisés pour les initiatives locales en faveur de l'emploi, actions nationales de promotion de l'emploi, dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi,

voient leurs crédits diminués globalement, de 461 à 390 millions de francs.

CHAPITRE V

LES DEPENSES D'ALLOCATIONS:

LA MONTEE DU CHOMAGE

I - LA GARANTIE DE RESSOURCES DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS : LES SUITES DES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Les crédits de la "G.R.T.H." s'élèvent à 4.099,61 millions de francs, en diminution de 1,67 %.

Cette diminution résulte du réexamen des moyens des structures bénéficiaires à l'issue des recommandations de la Cour des comptes, qui justifie un ajustement de - 182,14 millions de francs. En sens inverse, la création de 2.000 places en centres d'aide par le travail et de 500 places en ateliers protégés suscite une inscription de 112,44 millions de francs.

Les moyens de la garantie de ressources et le nombre de places réservées aux travailleurs handicapés ont évolué, depuis 1989, de la façon suivante :

Evolution de la "GRTH" de 1988 à 1994

(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Crédits GRTF	2.560,666	3.053,82	3.198,25	3.484,80	3.795	4.169,3	4.099,6
% augmentation		+ 19,3 %	+ 7,0 %	+ 9,0 %	+ 8,9 %	+ 9,86 %	- 1,67 %
Nombre de places CAT	62.070	63.900	66.700	69.500	72.100	74.700	76.700
Ateliers protégés	7.300	7.500	8.300	9.100	10.100	11.100	11.600
Milieu ordinaire	9.000	9.000	10.200	11.500	12.800	12.800	12.800
Total	78.370	80.400	85.200	90.100	95.000	98.600	101.100

En 1993, la répartition des crédits de la garantie de ressources est de :

- . 3.389 millions de francs pour les C.A.T., intégrant la création de 2.600 places ;
- . 528 millions de francs pour les Ateliers protégés, avec la création de 1.000 places ;
- . 251 millions de francs pour le milieu ordinaire.

II - LE FONDS NATIONAL DE CHÔMAGE

Les dépenses du Fonds national de chômage sont, pour l'essentiel, de trois types.

A. LA SUBVENTION AU FONDS DE SOLIDARITÉ

1. L'objet du Fonds de solidarité

Le Fonds de solidarité, cofinancé par l'Etat et par la contribution de solidarité de 1 % des fonctionnaires, assure la prise en charge des demandeurs d'emploi qui, soit ne peuvent bénéficier du régime d'assurance parce qu'ils n'ont pas de références de travail suffisantes, soit ne relèvent plus de ce régime parce que leur indemnisation a pris fin.

Les allocations servies sont :

- L'allocation d'insertion, réservée à certaines catégories : rapatriés, réfugiés, victimes d'accidents du travail, est de 43,70 francs par jour, accordée pour un an par périodes de six mois. Le nombre d'allocataires est de 38.500 en 1993, comme en 1994.

- L'allocation de solidarité spécifique est servie à l'issue de l'indemnisation par le régime d'assurance-chômage aux demandeurs d'emploi justifiant de conditions de ressources et d'activité professionnelle salariée. L'allocation est de 72,92 francs par jour, de 104,73 francs pour les travailleurs répondant à des conditions d'âge et d'activité salariée. Elle est accordée par périodes de six mois, sans limitation si les conditions restent remplies.

Le nombre d'allocataires est de 381.100 en 1993, et devrait atteindre 420.700 en 1994.

2. L'équilibre du Fonds

Le compte du Fonds de solidarité devrait être le suivant, en 1993 et 1994 :

(milliards de francs)

	1993 réalisé	1994
Recettes :		
subvention du 46-71-50	6,9	6,7
contribution de solidarité	5,1	5,4
report de gestion	--	0,8
Total recettes	12	12,9
Dépenses :		
allocation d'insertion	0,4	
ASS	10,4	
Frais de gestion	0,4	
Total dépenses	11,2	12,9

La subvention de l'Etat devrait s'établir à 6 370 millions de francs en 1994 :

- une augmentation de crédits de 1 398 millions de francs correspond à la progression du nombre de bénéficiaires,

- les 800 millions de francs d'économie de trésorerie proviennent du décalage du calendrier de versement de la subvention du fonds à l'UNEDIC : le dernier versement intervient début novembre 1993, donc les ressources propres (contribution de solidarité) de novembre et décembre restent disponibles au 1er janvier 1994.

B. LA SUBVENTION À L'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA STRUCTURE FINANCIÈRE (ASF)

En 1994, la subvention à l'ASF d'un milliard de francs est définitivement éteinte.

1. Le dispositif

Le dispositif de l'ASF a été mis en place par convention entre l'Etat et les partenaires sociaux du 4 février 1993, afin de compenser le surcoût de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

Cette convention prévoyait que pendant sept ans à compter du 1er avril 1983, l'Etat supporterait une contribution annuelle de 10 milliards de francs, valeur 1983, aux dépenses prises en charge par la structure financière.

L'ASF supporte les charges :

- du maintien des régimes de préretraite institués en 1972 (garanties de ressources licenciement) et 1977 (garanties de ressources démission). Les bénéficiaires de ces régimes ont été autorisés à conserver le bénéfice du régime de préretraite, plus avantageux que le régime de retraite, et ce jusqu'à 65 ans ;

- de l'intégralité du surcoût que représente pour les caisses de retraite complémentaire l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

Les charges de l'ASF étaient destinées à disparaître, du fait de l'extinction progressive des bénéficiaires des préretraites "garanties de ressources", et des dispositions financières qui devaient être prises par les régimes complémentaires de retraite.

2. L'accord du 1er septembre 1990 entre l'Etat et les partenaires sociaux

Cet accord a prévu un financement dégressif par l'Etat pendant quatre ans :

	Participation de l'Etat	Participation des partenaires sociaux	Total
1988	12.356.000.000 F	26.991.000.000 F	39.347.000.000 F
1989	12.801.000.000 F	29.002.000.000 F	41.803.000.000 F
1990	4.008.000.000 F	30.297.000.000 F	34.305.000.000 F
1991	1.000.000.000 F	30.044.000.000 F	31.044.000.000 F
1992	1.000.000.000 F	31.450.000.000 F (estimation)	32.450.000.000 F (estimation)
1993	1.000.000.000 F	33.292.000.000 F (estimation)	34.242.000.000 F (estimation)

CHAPITRE VI

DE NOUVELLES CHARGES POUR L'ETAT

En 1994, le budget des charges communes prend en charge deux nouveaux types d'engagements de l'Etat :

- une subvention de l'Etat au régime d'assurance chômage,
- une budgétisation des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires.

I - LA SUBVENTION À L'UNEDIC

Le budget des charges communes pour 1994 fait apparaître une subvention de 10 milliards de francs à l'UNEDIC, destinée à assurer l'équilibre du régime d'assurance-chômage.

La loi de finances rectificative pour 1993 contenait déjà une inscription de crédits de 2,5 milliards de francs en faveur du régime d'assurance-chômage, menacé pour la première fois de rupture de paiements au mois de juin dernier.

A. LES MESURES POUR 1993

Un accord entre partenaires sociaux du 18 juillet 1992 avait déjà mis en oeuvre plusieurs mesures de redressement financier, dont :

- la création d'une allocation unique dégressive se substituant à l'allocation de base et l'allocation de fin de droits ;
- le relèvement des cotisations des employeurs et salariés.

Ce protocole était censé fournir les 20 milliards de francs nécessaires à l'équilibre, ce qui n'a pas été possible du fait de la montée du chômage. Le déficit de l'année 1992 s'est élevé à 15,1 milliards de francs, le nombre d'allocataires ayant atteint 2.047.300, au lieu des 1.810.700 prévus au mois de mai.

Au mois de janvier 1993, la majoration de 0,8 % des cotisations a finalement été prolongée jusqu'au 31 décembre 1993.

Par ailleurs, un protocole conclu le 8 janvier 1993 entre l'Etat et les partenaires sociaux a prévu le désengagement, partiel ou complet de l'UNEDIC, de divers dispositifs en faveur de l'emploi, à hauteur de 3,15 milliards de francs pour 1993.

B. LES MESURES POUR 1993-1994

Un protocole d'accord a été conclu le 22 juillet 1993 entre les partenaires sociaux ; un deuxième protocole a été conclu le 23 juillet 1993 entre l'Etat et les partenaires sociaux.

1. Les mesures du protocole du 22 juillet 1992

Ce protocole porte sur la période du 1er août 1993 au 31 décembre 1996. Il devrait rapporter environ 20 milliards de francs en année pleine, dont 4,6 milliards de francs d'économies qui sont les suivantes :

- différé de paiement sur indemnités supra-légales de rupture
(1/2 des indemnités-maximum 75 jours) 880 MF
- différé de paiement de un jour supplémentaire
(de 7 à 8 jours) 240 MF
- réduction de la période de versement de l'Allocation
Unique Dégressive au taux normal
(durée maximale inchangée) 2.200 MF
- report de l'âge d'accès au maintien des droits
jusqu'à l'âge de la retraite 300 MF
- non revalorisation des indemnités au 1er juillet 1993 900 MF

- non assimilation à l'affiliation des périodes de prise
en charge au titre des prestations en espèces de la sécurité
sociale hors contrat de travail 100 MF

Total économies 4.620 MF

Le protocole prévoit également une augmentation des contributions :

- relèvement de 0,9 point de la contribution au régime
dont 0,55 pour la part patronale et 0,35 pour la part
salariale 1.530 MF

- relèvement de 0,05 point de la contribution
supplémentaire à la charge des salariés sur la
rémunération comprise entre une fois et quatre fois le
plafond de la sécurité sociale 130 MF

Enfin, cet accord paritaire prévoit une réorganisation des structures de gestion du régime d'assurance, destinée à améliorer son efficacité. Il s'agit notamment d'un renforcement du rôle du bureau et du conseil d'administration de l'UNEDIC, ainsi que du rôle du Directeur général de l'UNEDIC dont les pouvoirs par rapport aux ASSEDIC seront accrus.

2. Le protocole du 23 juillet 1993

Cet accord prévoit un engagement de l'Etat pendant dix ans à hauteur du tiers du déficit du régime, ce qui représente 10 milliards de francs par an pour la période du 1er août 1993 au 31 décembre 1996. Cette subvention est plafonnée à ce niveau (10 milliards de francs valeur 1993) pour les années ultérieures. Les dispositions de ce protocole font l'objet d'une convention financière Etat-UNEDIC.

D'après les informations fournies à votre rapporteur : *"les mesures de juillet 1993, qui allègent de 4,6 milliards de francs les dépenses de l'UNEDIC, lui apportent 15,4 milliards de francs de cotisations supplémentaires, et prévoient la participation de l'Etat à hauteur de 10 milliards de francs par an, doivent permettre au régime d'assurance chômage de rétablir son équilibre financier et de rembourser sa dette envers l'ASF puis envers les banques qui lui avaient ouvert une ligne de crédit de 15 milliards de francs".*

II - LA BUDGÉTISATION DES COTISATIONS D'ALLOCATIONS FAMILIALES SUR LES BAS SALAIRES

Prévue dans le collectif de juin 1993 pour les salaires allant jusqu'à 1,2 fois le SMIC, avec une dotation budgétaire de 4,5 milliards de francs, la budgétisation des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires est inscrite dans la loi quinquennale pour l'emploi au budget des charges communes.

En 1994, le coût en année pleine de l'exonération pour les salariés ayant un salaire inférieur à 1,1 SMIC, et de l'abattement de 50 % pour les salariés ayant un salaire inférieur à 1,2 SMIC, est de 9 milliards de francs.

Le calendrier de la loi quinquennale est le suivant :

Echéancier de l'extension du dispositif d'exonération des cotisations patronales des allocations familiales

Dates	Rémunérations mensuelles (S) ouvrant droit à l'exonération de 100 %	Rémunérations mensuelles (S') ouvrant droit à l'exonération de 50 %
1.07.1993	$S \geq \text{SMIC}^* \text{ majoré de } 10 \%$	$\text{SMIC}^* \text{ majoré de } 10 \% < S' \leq \text{SMIC} \text{ majoré de } 20 \%$
1.01.1995	$S \geq \text{SMIC}^* \text{ majoré de } 20 \%$	$\text{SMIC}^* \text{ majoré de } 20 \% < S' \leq \text{SMIC} \text{ majoré de } 30 \%$
1.01.1996	$S \geq \text{SMIC}^* \text{ majoré de } 30 \%$	$\text{SMIC}^* \text{ majoré de } 30 \% < S' \leq \text{SMIC} \text{ majoré de } 40 \%$
1.01.1997	$S \geq \text{SMIC}^* \text{ majoré de } 40 \%$	$\text{SMIC}^* \text{ majoré de } 40 \% < S' \leq \text{SMIC} \text{ majoré de } 50 \%$
1.01.1998	$S \geq \text{SMIC}^* \text{ majoré de } 50 \%$	$\text{SMIC}^* \text{ majoré de } 50 \% < S' \leq \text{SMIC} \text{ majoré de } 60 \%$

* Le SMIC est calculé sur la base de 169 heures

La charge budgétaire passerait, selon ce calendrier, de 9 milliards de francs en 1994 à 31 milliards de francs en 1998.

CONCLUSION

Dans la perspective de la loi quinquennale, qui veut promouvoir la simplification et la décentralisation du service public de l'emploi, il est indispensable de pouvoir établir un bilan du contrat de progrès quadriennal de l'ANPE, achevé en 1993, et de situer mieux le rôle de l'AFPA, qui a échappé pour l'instant à toute réforme d'ampleur.

Dans un souci d'efficacité, un coup d'arrêt est donné à la diversification sans cesse croissante des mesures en faveur de l'emploi. La loi quinquennale prévoit plutôt une amélioration qualitative des dispositifs existants ainsi qu'une simplification des procédures.

Le volume des interventions en faveur de l'emploi dépasse 100 milliards de francs en 1994. Cette progression est le fait de l'augmentation attendue des bénéficiaires de la politique de l'emploi (650.000 CES programmés au lieu de 200.000 prévus en 1993), mais aussi et surtout de la prise en charge de nouvelles dépenses : budgétisation des cotisations d'allocations familiales (9 milliards de francs), financement du régime d'assurance-chômage (10 milliards de francs).

Cet engagement financier massif aux lourdes conséquences budgétaires risque de s'avérer insuffisant si, d'une part, la conjoncture économique internationale continuant de se dégrader, l'emploi restait une variable d'ajustement des déséquilibres économiques, et si, d'autre part, la formation continuait d'être un moyen de traitement du chômage principalement à la charge de l'Etat.

ANNEXE 1

La loi quinquennale sur l'emploi et ses incidences financières en 1994

Le projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi, à la formation professionnelle, comporte quatre volets :

I - DISPOSITIONS RELATIVES À L'EMPLOI

A. LES AIDES A LA CREATION D'EMPLOI

Poursuite de la budgétisation et de l'allègement des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires, prorogation des mesures d'exonération de charges sociales existantes.

Application, aux entreprises nouvelles, dès 1994, des taux allégés de cotisations d'allocations familiales.

Expérimentation du ticket service pour les services à domicile, simplification des aides aux chômeurs créateurs d'entreprise, aide des employeurs aux créations d'entreprises par leurs salariés.

B. LES AIDES A L'ACCES A L'EMPLOI

Simplification de mesures en faveur des chômeurs de longue durée, facilitation de l'accès à l'emploi à l'issue des CES.

Fonds partenarial Etat-collectivités locales pour la formation des jeunes en difficulté.

C. LES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES DU PERSONNEL

Allègements et simplification des obligations pesant sur les petites et moyennes entreprises.

D. LUTTE CONTRE LE TRAVAIL CLANDESTIN

Renforcement des mesures de contrôle.

II - ORGANISATION DU TRAVAIL

A. INCITATION A L'AMENAGEMENT CONVENTIONNEL DE L'ORGANISATION ET DE LA DUREE DU TRAVAIL.

Encouragement à la négociation sur la réduction de la durée du travail par branche et par entreprise.

Aide de l'Etat à la réduction du travail d'au moins 15 % sur l'année, sous condition d'augmentation d'effectifs, sous forme de compensation de 40 % des cotisations sociales la première année, et de 30 % les deux années suivantes.

B. AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

Encouragements financiers au travail à temps partiel.

III - FORMATION ET INSERTION PROFESSIONNELLES

A. DECENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Décentralisation immédiate pour la formation qualifiante, sur cinq ans et par voie de convention pour les formations non qualifiantes.

B. INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES ET RENOVATION DE L'APPRENTISSAGE

Réorganisation des réseaux d'information et d'orientation scolaire et professionnelle, réouverture des classes préparatoires à l'apprentissage, développement de l'apprentissage au-delà des CFA, simplification de la procédure d'agrément des employeurs.

Négociation collective de branche annuelle sur la formation en alternance, et concertation entre l'Etat et les partenaires concernés sur l'institution d'une filière de formation en alternance.

C. VIE PROFESSIONNELLE ET FORMATION

Institution du "capital temps-formation".

D. MODERNISATION DU FINANCEMENT ET DU CONTROLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Meilleure fluidité des fonds de la formation professionnelle et prorogation du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage.

Réflexion sur la réforme de la taxe d'apprentissage et des fonds de l'alternance.

Renforcement du contrôle de l'emploi des fonds.

IV - COORDINATION, SIMPLIFICATION, EVALUATION

- Création d'un guichet unique pour les jeunes.
- Unification des services de l'Etat au plan régional.
- Contrats de progrès régionaux avec l'AFPA et l'ANPE.
- Ouverture des comités départementaux de la formation professionnelle de la promotion sociale et de l'emploi aux élus.

- Création d'un "Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts".

En 1994, le coût de la loi quinquennale sera de 600 millions de francs, inscrits à cet effet au budget des charges communes, augmentés à l'issue des débats parlementaires d'une enveloppe de l'ordre de 400 millions de francs qui sera dégagée par redéploiement.

ANNEXE 2

Amendements adoptés par l'Assemblée nationale en deuxième délibération

TRAVAIL, EMPLOI, FORMATION PROFESSIONNELLE

Chapitre 43-03 : **Fonds de la Formation professionnelle
et de promotion sociale**

article 14 : + 0,30 mF *Réseau d'accueil, d'information et
d'orientation des jeunes - actions
déconcentrées*

article 22 : + 0,80 mF *Programme national de formation
professionnelle - actions déconcentrées*

Chapitre 44-76 : **Actions pour la promotion de l'emploi**

article 50 : + 2,41 mF *Dotation déconcentrée pour la promotion de
l'emploi*

Réunie le 3 novembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a procédé, sur le rapport de M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du budget du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du budget des Services communs aux Affaires sociales et au Travail, pour 1994.

La Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du budget des Services communs aux Affaires sociales et au Travail, pour 1994.