

N° 92

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au proces-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXES N°s 4 ET 40

AFFAIRES SOCIALES ET TRAVAIL. SERVICES COMMUNS
ET TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Rapporteur spécial : M. Maurice BLIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelat, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Götachy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Morsigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexes n°s 4, 36 et 37), 2256 (tomes XV et XVI) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 7 |
| PRINCIPALES OBSERVATIONS | 11 |
| CHAPITRE PREMIER - LE BUDGET DE L'EMPLOI DE 1991 A 1992 | 13 |
| I - Rappel sur le budget initial de 1991 | 13 |
| II - La régulation budgétaire : les annulations de crédits du 10 mars 1991 | 14 |
| III - La régulation budgétaire : le gel des crédits | 15 |
| IV - Le cadrage du budget de 1992 | 16 |
| CHAPITRE II - LA MODERNISATION DES SERVICES SE POURSUIT | 19 |
| A. Le personnel des services extérieurs | 19 |
| B. Les moyens de fonctionnement du ministère | 21 |
| C. La subvention à l'Agence nationale pour l'emploi | 21 |
| CHAPITRE III - LES MOYENS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE NE PROGRESSENT PAS | 25 |
| A. Le programme national de formation professionnelle | 25 |
| B. La dotation de décentralisation : l'action des régions | 28 |
| C. L'apprentissage | 31 |
| D. Le congé individuel de formation | 34 |

| | <u>Pages</u> |
|---|---------------|
| CHAPITRE IV - LES MOYENS D'ACCOMPAGNEMENT DES LICENCIEMENTS SCNT EN BAISSSE | 35 |
| A. Les conventions de protection sociale de la sidérurgie | 35 |
| B. Les allocations spéciales du F.N.E. | 36 |
| C. Les contrats de solidarité "préretraite" | 37 |
| D. Les conventions de conversion | 37 |
| E. La dotation de restructuration | 38 |
| CHAPITRE V - LE TRAITEMENT DU CHOMAGE PREND PLUS D'AMPLEUR | 39 |
| A. Les stages pour jeunes | 40 |
| B. Les stages de l'Association pour la formation professionnelle des adultes | 41 |
| C. Le programme pour les chômeurs de longue durée | 43 |
| D. Les contrats "emploi-solidarité" | 44 |
| E. La promotion de l'emploi | 45 |
| F. Le travail des handicapés | 46 |
| CHAPITRE VI - LES DEPENSES D'ALLOCATIONS DIMINUENT . | 49 |
| A. La subvention de l'Etat à l'Association pour la gestion de la structure financière | 49 |
| B. Les crédits destinés à l'indemnisation du chômage partiel | 50 |
| C. Le Fonds de solidarité | 50 |
| CHAPITRE VII - LE BUDGET DES SERVICES COMMUNS EST MAINTENU | 53 |
| A. Le fonctionnement des services | 54 |
| B. L'équipement des administrations centrales | 55 |
| CONCLUSION | 57 |
| ANNEXES | 59 |

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La situation de l'emploi en France se détériore au point de laisser entrevoir, dans un avenir qui pourrait être proche, le cap fatidique des 3 millions de chômeurs...

Face à cette situation, les crédits du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle varient peu. En effet, si l'on tient compte des reports de crédits : 9 MMF en 1991, 4,9 MMF en 1992, et de l'annulation pratiquée par l'arrêté du 9 mars 1991, les moyens restent à peu près constants :

Projet de Budget pour 1992

(en millions de francs)

| | 1991 | 1992 | 1992/1991 |
|----------------|---------|--------|-----------|
| Budget DO + CP | 67 669 | 69 136 | + 2 |
| Reports | 9 000 | 4 900 | - 45,6 |
| Annulations | - 2 500 | | |
| Total | 74 169 | 74 037 | - 0,2 % |

Evolution des moyens compte tenu des reports et annulations

(en millions de francs)

| | 1991 + reports: + 9 milliards de francs - annulations : - 2,5 milliards de francs | 1992 + reports : 4,9 milliards de francs | 1992/1991 |
|---|---|--|-----------|
| Titre III | | | |
| Moyens des Services | 5 631,957 | 6 046,827 | + 7,36 |
| Titre IV | | | |
| Interventions publiques | 67 908,913 | 67 613,463 | - 0,4 |
| Titre V Investissements exécutés par l'Etat | | | |
| CP | 27,4 | 48,78 | + 78 |
| Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat | | | |
| CP | 600,796 | 376,655 | - 37,3 |
| Total DO + CP | 74 169,066 | 74 085,725 | - 0,2 % |

Toutefois, pour être complet, il faut également prendre en compte les 3 290 MF qui viennent d'être inscrits au budget des charges communes au titre de "mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi", financées par des cessions d'actifs d'entreprises publiques.

La lecture du budget du travail en 1992, si l'on veut tenir compte de l'ensemble de ces facteurs : reports, annulations, inscriptions parallèles... est rendue exceptionnellement difficile. Votre rapporteur insiste pour qu'il soit mis fin à ces pratiques qui entravent sérieusement le travail normal de contrôle de la Commission des finances et de son rapporteur.

Au bénéfice de ces observations, le budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle va vous être présenté à travers les principales actions menées, avant le budget des Services communs du Travail et de la Santé.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 30 octobre, la commission a procédé à l'examen du budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et l'article 89 rattaché au budget, ainsi que des crédits des services communs du travail et des affaires sociales, sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur spécial.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a rappelé que les crédits du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle augmentaient en 1992 de 2,2 % pour s'établir à 69,136 milliards de francs. En intégrant l'effet des reports de crédits et de l'annulation opérée le 9 mars 1991, les moyens consacrés à la politique de l'emploi ne varient pratiquement pas en 1992. Toutefois, il faut y ajouter les mesures du plan pour l'emploi annoncées le 16 octobre 1991, d'un coût de 7,3 milliards de francs sur deux ans.

Le rapporteur spécial a souligné que la progression de 7,4 % des moyens de fonctionnement résultait d'un renforcement nécessaire du personnel d'encadrement du ministère.

Par ailleurs, l'augmentation de la subvention de fonctionnement de l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) augmente de 7,5 %, ce qui correspond à la poursuite du contrat de progrès conclu avec elle.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a ensuite présenté l'évolution des crédits d'intervention, qui représentent plus de 90 % du budget.

Les moyens de la formation professionnelle continue progressent de 2,8 %. Notamment, les crédits de l'apprentissage ne retracent pas, dans le projet de budget, l'effort annoncé récemment par le Premier ministre. Les mesures d'accompagnement des licenciements diminuent en volume de 8,8 %.

En revanche, le traitement socio-professionnel du chômage voit ses crédits augmenter de + 12,7 %.

Ainsi, les stages pour les jeunes progressent de 16,7 % dans le cadre du dispositif du crédit formation.

Si la subvention à l'association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) ne progresse que de 4 %, les crédits des actions en faveur des chômeurs de longue durée augmentent de 10,6 %.

Les exonérations de charges sociales progressent très fortement (+ 58,4 %) en raison du développement des contrats de qualification pour les jeunes, des contrats de retour à l'emploi pour les chômeurs de longue durée.

La progression des crédits contrats-emploi-solidarité est due à l'imputation des deux tiers d'un programme de 158.200 stagiaires sur l'année 1992.

Enfin, les crédits de promotion de l'emploi progressent de plus de 10 %, du fait de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, et les dotations consacrées au reclassement des travailleurs handicapés augmentent de 9,3 %, avec la dernière étape du plan pluriannuel annoncé en 1989.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a ensuite souligné la diminution des dépenses d'allocation, essentiellement du fait de la suppression de l'allocation d'insertion pour les jeunes et les femmes isolées.

Le rapporteur spécial a alors exposé le contenu de l'article 89 rattaché. Cet article propose de supprimer l'allocation d'insertion pour les jeunes et les femmes isolées demandeurs d'emploi, du fait de la possibilité, désormais ouverte à ces deux catégories, d'accéder à des dispositifs plus incitatifs.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a, enfin, présenté ses observations sur le projet de budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le rapporteur spécial a souligné l'accent mis sur l'accès à l'emploi, renforcé par les mesures annoncées le 16 octobre 1991, en faveur de l'embauche des jeunes sans qualification, et du développement des emplois de proximité.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a insisté sur la nécessité d'aller beaucoup plus loin en matière de collaboration avec les entreprises pour l'apprentissage, et s'est interrogé sur l'utilisation des 200 millions de francs supplémentaires annoncés pour l'amorce d'un plan pluriannuel.

Le rapporteur spécial a souligné l'effort fait par l'A.N.P.E. pour se rénover depuis plus d'un an, et la nécessité absolue de réformer l'A.F.P.A., dont les crédits augmentent peu, et dont les frais de structures sont particulièrement lourds.

Maurice Blin, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits des services communs du travail et des affaires sociales.

Ce budget s'établit à 2.292,384 millions de francs en 1992, en progression de 3,8 %.

Le rapporteur spécial a insisté sur l'absence de logique présidant au partage des responsabilités en matière de personnel entre les deux ministères sociaux. Il a souligné que la partition des moyens en personnel se heurtait à une opposition interne aux ministères, ce qui explique le maintien de services communs qui étaient pourtant appelés à disparaître, avec la création d'une direction d'administration générale au ministère du travail au mois de juillet 1990.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a rappelé que la politique immobilière des administrations centrales des ministères sociaux avait fait l'objet de critiques très récentes de la Cour des comptes.

Un débat s'est ensuite ouvert, au cours duquel sont intervenus MM. Jacques Oudin, Jean Clouet, Louis Perrein et François Trucy.

En réponse aux intervenants, M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a souhaité que l'A.F.P.A. soit amenée à faire ses preuves par la signature de conventions avec les collectivités locales.

Le rapporteur spécial a estimé que l'incitation à la recherche d'emploi n'était pas assez forte auprès de beaucoup de chômeurs indemnisés ; il a fait valoir que l'encadrement des demandeurs d'emploi était beaucoup plus important en Allemagne qu'en France.

.M. Maurice Blin a souhaité que les régions s'impliquent davantage dans l'apprentissage et la formation, l'Etat gardant un rôle de péréquation financière. Par ailleurs, les entreprises devraient prendre des responsabilités nouvelles dans la formation : le rapporteur spécial a souligné l'avance prise par l'Allemagne dans ce domaine.

La commission a ensuite décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits des services communs du travail et des affaires sociales ainsi que les crédits du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle pour 1992.

La commission a enfin décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 89 rattaché au budget du travail.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

I - Le projet de budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, ne donne pas une vision exhaustive des moyens qui seront consacrés en 1992 à la politique de l'emploi : en effet, ont été annoncés au cours des dernières semaines, un plan pour l'apprentissage, dont l'incidence devrait être de 200 millions de francs et surtout un nouveau plan pour l'emploi. Celui-ci comporte un volet fiscal, avec la réduction d'impôt accordée pour l'emploi par les ménages d'un salarié à domicile - coût budgétaire : 3,3 milliards de francs - et une dépense budgétaire correspondant à l'exonération de charges sociales, pour toute embauche d'un jeune de 18 à 25 ans sans qualification réalisée entre le 15 octobre 1991 et le 31 mai 1992 - coût budgétaire : plus de 3 milliards de francs, imputé au budget des charges communes. Ces dépenses seront financées par la cession d'actifs d'entreprises publiques, ce qui constitue en soi une méthode budgétaire contestable.

2 - Le financement sur reports de crédits du budget de 1992, à hauteur de 4,9 milliards de francs, peut étonner après l'affectation de reports, à concurrence de 9 milliards de francs, au financement du budget de 1991. La lisibilité des documents budgétaires est ainsi très largement compromise, et la valeur de l'autorisation parlementaire d'ouvrir annuellement des crédits par ministère et par titre se trouve fortement entamée. Pour autant, on ne peut pas garantir l'extinction de ce phénomène, la régulation budgétaire de 1991 ayant entraîné un engagement tardif de dépenses et par là même, un potentiel de nouveaux reports à l'issue de l'exercice 1992 (de même que la tardiveté de parution de l'arrêté de reports de 1991 sur 1992...).

Si la nature même des crédits d'intervention, dont la consommation est largement liée à la conjoncture, peut justifier l'accumulation de reports, il faut pouvoir arrêter cette pratique, ou bien s'engager dans une procédure budgétaire différente, qui consacrerait le caractère pluriannuel des moyens de la politique de l'emploi.

3 - Après le budget de 1991 axé sur les publics les plus défavorisés, le budget de 1991 consacre la priorité donnée à l'accès à l'emploi sur la qualification, dans tous les dispositifs. Ce souci louable, allié à une plus grande mobilisation de l'ANPE auprès des entreprises, devrait permettre d'évaluer le caractère compressible - ou pas - du chômage en France.

4 - Le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi, qui sera bientôt examiné par le Parlement, n'apporte pas de bouleversement au cadre actuel de la formation professionnelle. Son principal apport est l'extension des obligations des entreprises, qui désormais participeront toutes au financement de la formation professionnelle continue, à hauteur de 0,15 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés, de 1,4 % pour les autres. Votre rapporteur déplore que ce projet de loi n'ait pas été l'occasion de procéder à une réflexion d'ensemble sur la répartition des compétences entre l'Etat, les entreprises et les régions.

5 - L'annonce d'un plan de cinq ans pour l'apprentissage qui doublerait le nombre d'apprentis, et permettrait un aménagement local de la définition des diplômes professionnels, suscite un grand intérêt : toutefois, en face d'objectifs très ambitieux, on ne trouve pas pour l'instant les éléments d'une réforme, alors qu'il s'agit de rien moins que de modifier les relations entre l'école et l'entreprise.

6 - Alors que l'Agence Nationale pour l'Emploi encourt actuellement des critiques souvent injustes, eu égard au véritable effort de rénovation mené depuis le mois de juillet 1990 avec le "contrat de progrès", il semble que l'AFPA échappe une nouvelle fois à une réforme pourtant annoncée : votre rapporteur insiste une nouvelle fois sur l'absolue nécessité de moderniser cette institution, trop éloignée des contraintes économiques et sociales qui s'imposent aujourd'hui au secteur de la formation.

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET DE L'EMPLOI DE 1991 à 1992

I - RAPPEL SUR LE BUDGET INITIAL DE 1991

Les crédits du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle ont diminué de 10 % dans la loi de finances initiale pour 1991 ; cette forte diminution a constitué une évolution tout à fait nouvelle, rompant avec une période de forte progression depuis le début des années 1980.

Toutefois, parallèlement, a été dégagé, là aussi pour la première fois, un financement sur reports du budget de 1991 à hauteur de 9 milliards de francs ; ces reports ont été dégagés au cours de la gestion de 1990 sur cinq chapitres de crédits d'interventions (formation, préretraites), et affectés également à des dépenses d'interventions en 1991.

En tenant compte des transformations de structure du budget en 1991, on peut considérer que les moyens sont restés quasiment constants de 1990 à 1991.

II - LA REGULATION BUDGETAIRE : LES ANNULATIONS DE CREDITS DU 10 MARS 1991

L'arrêté du 10 mars 1991 prévoit l'annulation de crédits pour un montant de 2.517,3 millions de francs sur le budget du travail, de l'emploi, de la Formation professionnelle, se répartissant ainsi :

| Chapitre | Annulation (MF) |
|---|-----------------|
| 37.62 Elections prud'homales | 1,00 |
| 37.63 Interventions en faveur de la formation professionnelle | 3,22 |
| 43.03 Fonds de la Formation Professionnelle | 447,40 |
| 43.04 Rémunération des stagiaires | 1.351,97 |
| 44.73 Encouragement à la formation ouvrière | 6,65 |
| 44.74 Fonds national de l'emploi | 626,17 |
| 44.76 Promotion de l'emploi | 67,83 |
| 66.00 Investissements de Formation professionnelle | 8,60 |
| 66.72 Investissements ANPE & divers | 4,42 |

Le financement des annulations peut se résumer de la façon suivante :

(en MF)

| | | |
|---------------------------|----------|--------|
| Suppression de mesures | 1.222,77 | 48,6 % |
| Prélèvement en trésorerie | 953,30 | 37,9 % |
| Autres annulations | 341,19 | 13,5 % |

Les mesures supprimées ont été ainsi réparties :

(en MF)

| | Fonct. | Rémunération | TOTAL |
|--|--------|--------------|----------|
| 7.500 crédits-formation jeunes | 110,30 | 85,05 | 195,35 |
| S.I.V.P. | 5 | | 5 |
| 50.000 Actions d'insertion et de formation | 391,30 | 631,12 | 1.022,42 |

III - LA REGULATION BUDGETAIRE : LE GEL DES CREDITS

La circulaire du 6 mai 1991 du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, prévoyait que les engagements et délégations sur dépenses ordinaires, hors personnel, ne doivent pas, au 30 septembre 1991, excéder 70 % de la dotation initiale ; ceci a correspondu, pour le budget du travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle, au gel de 15,6 milliards de francs.

Toutefois, le Ministère du travail, de l'emploi, de la Formation professionnelle a obtenu :

- l'exemption totale de la régulation du chapitre 43-04 : formation et insertion professionnelle, rémunération des stagiaires,

- la levée de la régulation sur :

. le chapitre 43-03 : Fonds de la Formation Professionnelle et de la Promotion Sociale pour les crédits relatifs au congé de formation individualisé et à la Mission Nouvelles Qualifications (rémunération de personnels) ;

. le chapitre 44-71 article 40, qui concerne la garantie de ressources des travailleurs handicapés ;

. le chapitre 44-74 article 35 : pour les crédits relatifs aux contrats emploi-solidarité et le chapitre 44-74 article €3 pour les préretraites ;

. et le chapitre 44-72, application de l'article 56 du traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, au fur et à mesure des besoins.

Sur le chapitre 57-92 (équipements administratifs et divers) enfin, un déblocage partiel des reports 1990 sur 1991 a été obtenu : 3 MF sur 10 MF.

Voire rapporteur insiste sur la nécessité d'exonérer de ces exercices de régulation les moyens d'interventions de la politique de l'emploi qui doivent pouvoir en permanence s'adapter à la conjoncture.

IV - LE CADRAGE DU BUDGET DE 1992

En 1992, les crédits du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle augmentent de 2,2 % pour s'établir à 69,136 milliards de francs.

Toutefois, pour avoir une idée exacte de la progression des moyens, il faut procéder à deux corrections, en intégrant :

- le financement sur reports des exercices antérieurs, qui s'élève en 1991 à 9 milliards de francs, en 1992 à 4,9 milliards de francs,

- l'annulation des crédits opérée par arrêté du 9 mars 1991, qui a porté sur 2,56 milliards de francs.

En tenant compte de ces deux facteurs, on s'aperçoit que les moyens de financement du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle ne varient pratiquement pas entre 1991 et 1992 :

(en millions de francs)

| | 1991 | 1992 | 1992/1991 |
|----------------|---------|--------|-----------|
| Budget DO + CP | 67 669 | 69 136 | + 2 |
| Reports | 9 000 | 4 900 | - 45,6 |
| Annulations | - 2 500 | | |
| Total | 74 169 | 74 037 | - 0,2 % |

En intégrant les reports et annulations, la structure du budget évolue de la manière suivante :

(en millions de francs)

| | 1991 + reports: + 9 milliards de francs - annulations : - 2,5 milliards de francs | 1992 + reports : 4,9 milliards de francs | 1992/1991 |
|--|---|--|----------------|
| Titre III | | | |
| Moyens des Services | 5 631,957 | 6 046,827 | + 7,36 |
| Titre IV | | | |
| Interventions publiques | 67 908,913 | 67 613,463 | - 0,4 |
| Titre V Investissements exécutés par l'Etat | | | |
| CP | 27,4 | 48,78 | + 78 |
| Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat | | | |
| CP | 600,796 | 376,655 | - 37,3 |
| Total DO + CP | 74 169,066 | 74 085,725 | - 0,2 % |

. Le budget reste dominé, à plus de 90 %, par les crédits d'interventions (stages de formation, mesures d'insertion et de reclassement, allocations). Les moyens de financement des services occupent une place un peu plus grande qu'en 1991 : près de 9 % du total du budget au lieu de 8,3 %. Enfin la part des dépenses d'investissement reste faible : 0,5 %.

CHAPITRE II

LA MODERNISATION DES SERVICES

SE POURSUIT

La progression notable des moyens de fonctionnement : + 7,4 %, est la traduction de l'effort entamé depuis deux ans en faveur du renforcement des services. Cet effort était indispensable : en effet, le ministère du travail gère le deuxième budget civil de l'Etat, qui est aussi le premier en volume d'interventions.

En 1992, les moyens des services s'élèvent à plus de 6 milliards de francs, et se répartissent ainsi :

| Titre III | % total |
|--|---------|
| Personnel (1) | 19 % |
| Fonctionnement | 4,3 % |
| Subventions de fonctionnement - dont ANPE | 70,2 % |
| Dépenses diverses | 6,5 % |

(1) Personnel des services extérieurs, les crédits de personnel de l'administration centrale étant retracés au budget des services communs

A - LE PERSONNEL DES SERVICES EXTERIEURS

La progression des crédits de 19 % recouvre une faible réduction des effectifs : 124 sur 8 226, et une forte augmentation des moyens consacrés à l'amélioration de la situation des agents.

1. Les effectifs diminuent peu

- L'effectif budgétaire passe de 8 226 emplois en 1991 à 8 102 emplois en 1992.

Toutefois, sur ces 124 suppressions :

- 33 sont en fait transférés au budget des services communs.

- 11 correspondent à la contractualisation de vacataires.

- 80 sont des réductions réelles d'emplois pour économie, et portent sur des catégories C. Le taux de réduction appliqué est donc de 0,97 % alors que la norme interministérielle est de 1,5 %.

2. Les transformations d'emplois se poursuivent

- *pour l'encadrement des services extérieurs :*

12 emplois sont transformés en emplois de direction et de spécialiste informatique dans les directions départementales, les emplois de contractuels sont revalorisés dans les directions régionales.

- *pour l'amélioration de la situation des agents :*
120 emplois sont revalorisés.

3. Les rémunérations progressent

La hausse des crédits de rémunérations est de 14,133 MF.
Elle se répartit ainsi :

| | |
|---------------------------|---------|
| • ajustements généraux : | 6,07 MF |
| • Protocole "Durafour" : | 6,94 MF |
| • Mesures indemnitaires : | 1,29 MF |
| • Mesures catégorielles : | 0,36 MF |

B - LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU MINISTRE

L'évolution des moyens de fonctionnement de 1990 à 1992 traduit la volonté affirmée de renforcer l'administration du travail.

en millions de francs

| | Crédits 1990 | Crédits 1991 | PLF 1992 | Evolution % 1990-1992 |
|--|---------------|---------------|---------------|--------------------------|
| 33.92 Prestations facultatives | 6,53 | 8,24 | 14,24 | + 118 % |
| 34.94 Etudes et statistiques (1) | 24,32 | 29,62 | 34,02 | + 39,88 % |
| 35.95 Informatique | 115,42 | 126,05 | 155,05 | + 34,33 % |
| 34.98 Fonctionnement de l'Administration centrale | 14,63 | 30,68 | 39,78 | + 171 % |
| 36.61 Subvention INTEFP | 28,27 | 48,48 | 49,98 | + 77 % |
| 37.61 Fonctionnement des services extérieurs du travail | 216,95 | 248,11 | 280,70 | + 29,38 % |
| 37.63/20 Actions diverses | 41,70 | 64,35 | 30 | - 28 % |
| 57.92 Equipement administratif (CP) | 20,05 | 24,20 | 46,41 | + 36,67 % |
| TOTAL | 469,01 | 569,43 | 678,73 | + 44,71 % |

(1) hors convention CEE

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

C - LA SUBVENTION À L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI

La subvention de fonctionnement à l'ANPE progresse de 7,6 % et atteint 4 101,9 MF.

• Depuis 1981, l'évolution de cette subvention est la suivante :

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Montant en MMF | 1,042 | 1,447 | 1,648 | 2,030 | 2,198 | 2,417 | 2,463 | 2,561 | 2,737 | 3,376 | 3,813 |
| Evolution en % | | +38,8 | +13,8 | +23,2 | +8,3 | +9,9 | +1,9 | +3,9 | +6,8 | +23,3 | +12,9 |

a) Les structures de l'Agence

Les effectifs de l'ANPE s'élèvent, au 31 octobre 1991, à 13 156 agents.

Le budget de fonctionnement de l'Agence est financé de la manière suivante :

| En millions de francs | 1991 |
|---|----------------|
| PERSONNEL | |
| Subvention de l'Etat | 2.464,4 |
| <i>Dont mesures nouvelles</i> | 335,1 |
| Autres recettes (mises à disposition extérieures pour le RMI, les missions locales, etc...) | 204,6 |
| TOTAL | 2.669,0 |
| AUTRES FRAIS DE FONCTIONNEMENT | |
| Subvention de l'Etat | 1.349,0 |
| Convention FNE pour la mise en oeuvre de différents stages | 1.630,0 |
| Autres | 650,2 |
| TOTAL | 3.629,2 |

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

b) Les mesures nouvelles pour 1992

La subvention de fonctionnement à l'ANPE pour 1992 progresse de 7,6 %, soit + 288,5 MF, du fait :

- de l'ajustement annuel : 109,95 MF
- du contrat de progrès signé en juillet 1990
avec les pouvoirs publics : 149,1 MF

Le contrat de progrès de l'ANPE

Le contrat de progrès, conclu entre l'Etat et l'ANPE le 18 juillet 1990 a défini les deux objectifs prioritaires de l'Agence :

- satisfaction d'un plus grand nombre d'offres d'emploi, dans les délais les plus brefs,
- appui précoce aux demandeurs d'emploi ou de formation, en limitant les risques d'exclusion.

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

Enfin sont prévus des indicateurs de résultat, en termes de taux de placement des offres, du volume des offres recueillies...

Le budget de 1992 comporte la troisième tranche de réalisation du contrat de progrès. L'effort consenti à ce titre depuis deux ans atteint ainsi plus de 574 MF.

Les moyens du "contrat de progrès"

| | LFI + amendement 1990 | LFI 1991 | LFI 1992 |
|--|--------------------------|--------------------|--------------------|
| Personnel | | | |
| Nombre | 525 (dont RMI 200) | 300 | 541 (dont RMI 206) |
| Crédits | 101 993 644 | 77 620 000 | 125 894 743 |
| Cercles de recherche d'emploi | 26 200 000 | 15 880 000 | 9 072 000 |
| Zones d'accueil ("de Foucauld") | | 32 140 000 | 8 692 000 |
| Equipement, immobilier | | | |
| Fonctionnement | 47 460 000 | | 7 000 000 |
| Investissement (CP) | 44 300 000 | 45 420 000 | 50 840 000 |
| Informatique | 8 000 000 | 16 420 000 | 13 930 000 |
| TOTAL | 211 953 644 | 155 340 000 | 206 736 743 |

Source : Agence Nationale pour l'Emploi

Votre rapporteur approuve pleinement le principe du contrat de progrès, et souhaite voir disposer dès que possible des indicateurs de résultat prévus dans celui-ci. En effet, les critiques, dont a récemment fait l'objet l'ANPE lui paraissent excessives : les différentes visites qu'il a pu effectuer dans les agences locales lui ont montré que le travail effectué par l'Agence auprès des demandeurs d'emploi, souvent en difficulté, était irremplaçable. Le rôle de conseil aux entreprises, comme le souligne Madame le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, doit certainement être développé : toutefois, il est déjà très largement pratiqué, et a certainement souffert, avant toute chose, d'un manque de moyens.

CHAPITRE III

LES MOYENS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE NE PROGRESSED PAS

Dans le projet de budget pour 1992, les crédits dévolus à la formation professionnelle continue* ne progressent pas :

| | 1991 | 1992 | 1992/1991 |
|--|-----------------|-----------------|--------------|
| Programme national de formation professionnelle (reports inclus) | 2.531,90 | 2.085,600 | - 17,6 |
| Dotation de décentralisation aux régions | 2.603,106 | 2.715,534 | + 4,3 |
| Apprentissage | 266,609 | 270,349 | + 1,4 |
| Exonération de charges sociales pour contrats d'apprentissage | 2.271,270 | 2.276,270 | + 0,2 |
| Congé individuel de formation (reports inclus) | 710,000 | 830,000 | + 16,9 |
| TOTAL | 8.382,88 | 8 177,75 | - 2,5 |

A. LE PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Le programme national de formation professionnelle regroupe les actions non décentralisées du fait de leur intérêt spécifique et notamment :

** sont regroupées sous cette dénomination les actions de formation distinctes de la politique de l'emploi.*

- la politique contractuelle des engagements de développement de formation avec les entreprises,
- les contrats de plan avec les régions,
- le programme des ministères,
- les actions catégorielles pour des publics en difficulté : détenus, réfugiés...

Compte tenu des reports de crédits, les moyens du programme national diminuent de 17,6 % dans le projet de loi de finances.

(en Millions de Francs)

| P.N.F.P. | 1991 | 1992 |
|----------------|------------------|------------------|
| Fonctionnement | 1.271,067 | 1.166,600 |
| Rémunérations | 440,843 | 709,000 |
| + Reports | 820,000 | 210,000 |
| TOTAL | 2.531,910 | 2.085,600 |

Cette diminution globale s'explique par une réduction forfaitaire imposée par le Ministère chargé du budget.

La répartition des crédits entre les différents programmes en 1992 n'est toujours pas arrêtée. La quasi suppression du "programme des ministères", enveloppe qui permet de transférer des crédits aux autres départements ministériels les moyens nécessaires au financement de formations en direction des professions relevant de leur compétence, a finalement été écartée : 82 MF supplémentaires ont été ajoutés en deuxième délibération à l'Assemblée Nationale à la dotation initiale pour permettre la poursuite de l'essentiel des actions, notamment les formations qualifiantes au bénéfice des agriculteurs, des marins-pêcheurs, ou les cycles des instituts de promotion commerciale.

Les seuls éléments disponibles sur l'utilisation des crédits en 1992 sont la répartition de l'enveloppe de 1991, et l'annonce de quelques priorités :

Répartition des crédits en 1991

(En millions de francs)

| ACTIONS | DOTATIONS 1991 |
|-----------------------------------|-----------------------|
| Programme des ministères | 201.300 |
| Contrats de plan/DOM-TOM | 372.400 6.300 |
| Politique contractuelle | 437.300 |
| Ingénieurs | 55.600 |
| International | 60.700 |
| Actions catégorielles | 130.100 |
| Développement local | 20.000 |
| Multimédia | 50.800 |
| Formation de formateurs | 10.000 |
| Nouvelles qualifications | 94.100 |
| Habilitations | - |
| Centres de bilan | 13.000 |
| Information, Etudes, Statistiques | 46.500 |
| Organisations syndicales | 72.500 |
| Parité Sociale DOM-TOM | 50.500 |
| Complément RMI | - |
| Subventions INFAC:FNEGE | 69.200 |
| Non ventilé/RAD | 766,860 |
| TOTAL ARTICLE 20 | 1.691.066,860 |

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

Les priorités affichées en 1992 sont les contrats de plan (+ 6 MF), la formation d'ingénieurs (+ 14,4 MF) et la mise en oeuvre d'un programme expérimental d'habilitation des organismes de formation (25 MF).

B. LA DOTATION DE DECENTRALISATION : L'ACTION DES REGIONS

La dotation de décentralisation, issue de la loi du 7 janvier 1983, progresse de 4,3 %, étant indexée sur la dotation globale de fonctionnement.

Parallèlement, les régions perçoivent une fraction du produit de la taxe sur les cartes grises, destinée aux politiques de formation professionnelle.

En 1990, la répartition de ces deux sources de financement a été la suivante :

| TOTAL | Dotation de décentralisation | en % du total | Autres ressources | en % du total |
|----------|------------------------------|---------------|-------------------|---------------|
| 5.780,96 | 2.421,18 | 42 % | 3.359,78 | 58 % |

Toutefois, une récente étude du comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage montre que l'action menée par les régions depuis 1983 est restée assez limitée :

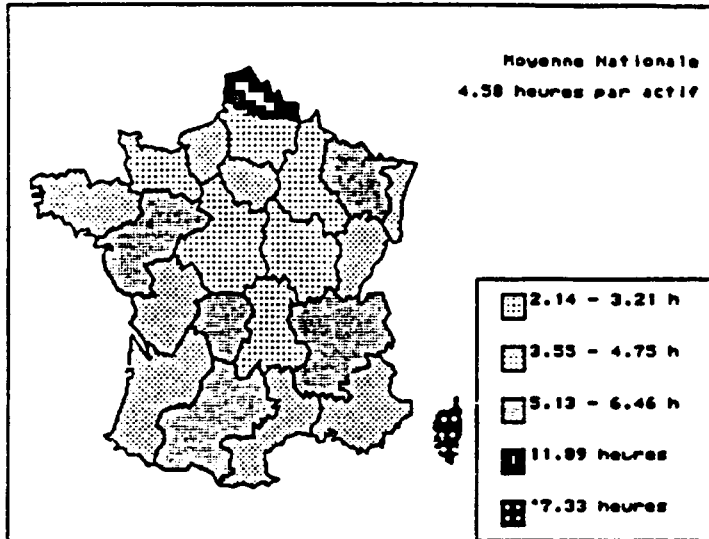
1) Le budget de formation professionnelle et d'apprentissage des régions représentait, en 1989, 20,8 % de l'ensemble du budget public (Etat + Régions) de la formation professionnelle.

2) La part du budget consacré par les régions à la Formation Professionnelle et à l'apprentissage passe de 17,8 % en 1986 à 13,3 % en 1989.

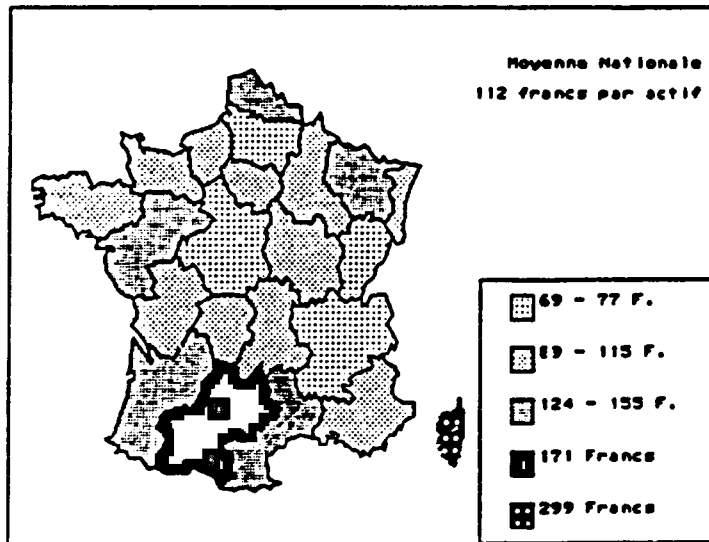
3) Toutefois, dans le budget de la formation professionnelle et de l'apprentissage, la dotation de décentralisation augmente moins vite : + 29 % entre 1985 et 1990, que les ressources propres : + 64 % sur la même période.

Une étude récente effectuée pour la Délégation à la Formation Professionnelle montre les disparités importantes entre les efforts faits par les régions.

FONDS RÉGIONAUX (FPC)



Heures stagiaires/Population active totale
(année civile 1989)



Financement total/Population active totale
(année civile 1989)

Source : *Délégation à la Formation Professionnelle*

• L'étude précitée du comité de coordination montre, à l'aide des réponses à des questionnaires envoyés aux Conseils Régionaux, la diversité des actions menées par les régions :

1) La plupart des régions cherchent à élaborer des orientations générales qui puissent servir de référence à tous les acteurs.

2) Les actions en direction des entreprises prennent différentes formes : inscription au contrat de plan Etat-Région, ou contrats passés entre la Région et les branches professionnelles.

3) De nombreuses régions cherchent à améliorer la qualité de l'offre de formation.

4) Enfin, plusieurs régions proposent des formations individualisées, parfois sous forme de "chèque-formation".

• L'étude du comité de coordination met également l'accent sur les difficultés rencontrées.

1) Le problème central est celui de l'articulation des dispositifs mis en oeuvre par l'Etat et la région : les décisions sont prises par l'Etat sans concertation suffisante, et peuvent anticiper des actions régionales.

2) Par ailleurs, les régions contestent le fait que l'Etat décide seul des compétences qu'il se réserve, les textes prévoyant effectivement la seule consultation des organisations des organisations professionnelles et syndicales.

3) De même, les textes actuels ne définissent pas assez précisément la notion même de "compétence".

• Enfin, le comité de coordination a recueilli plusieurs propositions auprès des conseils régionaux, qui paraissent intéressantes et réalistes :

- poursuivre le transfert financier de l'Etat à la région, progressivement et à la demande de chaque conseil régional, en particulier dans le domaine de la formation des jeunes ;

- changer les circuits de concertation entre les Conseils régionaux, l'Etat et les partenaires sociaux.

C. L'APPRENTISSAGE

1. Le financement

a) Le principe

L'apprentissage est financé par les régions, l'Etat, les entreprises.

- Depuis la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, la compétence de droit commun en matière d'apprentissage est revenue aux régions.

- L'Etat verse à ce titre une dotation de décentralisation ; par ailleurs, il conserve le financement des centres de formation d'apprentis à recrutement national. Depuis la loi du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage, l'Etat a également dégagé des moyens complémentaires afin de moderniser le statut des apprentis, et l'enseignement pédagogique. Enfin, depuis la loi 88-1143 du 23 décembre 1988, l'Etat prend en charge totalement les cotisations sociales sur les salaires versées aux apprentis.

- Les entreprises, enfin, acquittent la taxe d'apprentissage, dont seule une partie est obligatoirement affectée à l'apprentissage proprement dit.

b) La répartition des financements entre ces trois intervenants est la suivante :

en millions de francs

| | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|
| 1. Régions (total) | 1.487,1 | 1.744,8 | 1.948,7 |
| - fonctionnement | 1.342,9 | 1.497,1 | 1.676,4 |
| - équipement | 144,2 | 247,7 | 272,3 |
| 2. Etat (total) | 1.587,9 | 1.872,6 | 1.933,2 |
| - fonctionnement | 168,7 | 207,4 | 231,7 |
| - équipement | 32,2 | 33,2 | 41,3 |
| - exonérations de charges sociales | 1.387,0 | 1.632,0 | 1.660,2 |
| 3. Entreprises (taxe d'apprentissage) | 2.041,0 | 2.200,0 | n.d. |
| Total | 5.116,0 | 5.817,4 | n.d. |

Source : Annexe au Projet de loi de finances pour 1992 "Formation Professionnelle"

c) Le budget de 1992

En 1992, les dotations accordées par l'Etat progressent diversement :

(En millions de francs)

| | 1992 | 1992/1991 |
|--|------------------|--------------|
| Dotation de décentralisation | 2.715,533 | + 4,3 |
| - Participation à des actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage, mises en oeuvre par les régions | 228,250 | 0 |
| - Application de la loi portant rénovation de l'apprentissage | 90,349 | + 4,3 |
| - Participation au relèvement des barèmes d'apprentissage | 180,000 | 0 |
| - Exonérations de charges sociales | 2.276,270 | + 0,2 |
| Total | 5.490,402 | + 2,2 |

2. Un plan pour l'apprentissage

A la fin du mois de septembre 1991, Madame le Premier Ministre a fait l'annonce d'un "grand projet à cinq ans" pour l'apprentissage et l'alternance.

Ce plan comporte des mesures immédiates, telles que l'information dans les collèges, ou la modification du contrôle des acquis.

A plus long terme, les effectifs d'apprentis qui sont actuellement de 230.000, devraient passer à 500.000 ; par ailleurs, le C.A.P. devrait pouvoir être défini localement, pour au moins 30 % de son contenu, ce qui constitue une brèche importante dans le monopole de l'Education Nationale ; enfin, l'apprentissage devrait pouvoir être introduit dans les collèges, en dérogation au principe de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans...

La traduction de ce plan dans le budget de 1992 est pour l'instant limitée à l'annonce d'une enveloppe supplémentaire de 200 MF, dont l'affectation n'est pas encore connue (au budget des charges communes).

Les vrais problèmes de l'apprentissage

Le rapport remis en octobre dernier par le recteur Xavier Greffe aux Ministères de l'Education Nationale et du Travail met en lumière les principales difficultés de l'apprentissage en France.

Ces difficultés se manifestent par la baisse du niveau des effectifs qui a suivi de deux ans la loi sur la rénovation de l'apprentissage. Ainsi, en 1990, le nombre d'apprentis a été de 231.572, soit une baisse de 1,1 % par rapport à 1989. Par ailleurs, c'est encore le niveau V, et surtout le C.A.P., qui reste prédominant dans les qualifications préparées : près de 94 % en 1990.

Les causes de cet échec sont multiples, mais certaines apparaissent déterminantes :

- les moyens financiers,
- l'image de l'apprentissage dans l'opinion reste très dévalorisée, comme la consécration de l'échec scolaire,
- les différents intervenants (Etat, entreprises, régions) ne sont pas d'accord sur les objectifs,

- les entreprises n'acceptent pas toutes les contraintes de formation des apprentis,

- le dispositif d'apprentissage n'est pas suffisamment flexible pour s'adapter au public concerné.

En conclusion, le rapport Greffe formule des recommandations qui concernent l'élaboration pour les jeunes d'un projet professionnel, le développement de l'apprentissage, le développement de la formation en alternance dans les établissements scolaires, le partenariat et la concertation entre institutions publiques et entreprises.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité d'examiner très rapidement la suite qui pourra être donnée à ces propositions.

Au-delà de ces mesures, c'est bien une révolution des mentalités qui est nécessaire, afin de pouvoir redéfinir complètement les rôles de l'école et de l'entreprise...

D - LE CONGE INDIVIDUEL DE FORMATION

Compte tenu des reports, les crédits du congé individuel de formation progressent de 120 MF. En fait, cette augmentation provient exclusivement d'un rattachement de la subvention auparavant versée à l'AFPA pour sa contribution au congé individuel. Désormais, la concurrence restera ouverte entre les organismes de formation pour l'affectation de ces 120 MF dans le cadre du "CIF".

CHAPITRE IV

LES MOYENS D'ACCOMPAGNEMENT DES LICENCIEMENTS SONT EN BAISSSE

70.000 licenciements économiques ont été annoncés au début de l'automne 1991, et ont d'ailleurs suscité une réaction publique du Gouvernement pour tenter d'enrayer ce vaste mouvement.

Toutefois, les moyens prévus dans le budget de 1992 pour accompagner les licenciements, c'est-à-dire pour cofinancer avec les entreprises les plans sociaux, diminuent par rapport à l'année 1991 :

| | 1991 | 1992 | 1992/1991 |
|---|-------------------|-------------------|----------------|
| Convention sociale de la sidérurgie | 5.640,171 | 5.028,000 | - 10,8 % |
| Conventions d'allocations spéciales du FNE (préretraites) reports compris | 11.439,030 | 10.223,990 | - 10,7 % |
| Contrats de solidarité (préretraites) | 576,223 | 577,000 | 0,13 % |
| Conventions de conversion | 460,000 | 521,000 | + 13,2 % |
| Prévention et accompagnement des restructurations | 368,000 | 309,244 | - 16 % |
| Total | 18.483,424 | 16.660,244 | - 9,9 % |

A. LES CONVENTIONS DE PROTECTION SOCIALE DE LA SIDERURGIE

Les conventions successives de protection sociale de la sidérurgie ont été conclues par les partenaires sociaux en 1979, 1984 et 1987, avec l'aval de l'Etat, afin de permettre des départs anticipés à 50 ans :

- de 50 à 55 ans, le sidérurgiste est placé en dispense d'activité, son contrat de travail est suspendu ;
- à partir de 55 ans, le sidérurgiste est en cessation d'activité jusqu'à l'âge du droit à la retraite.

Les entrées dans les conventions sont terminées depuis le 31 Décembre 1990. Le nombre de bénéficiaires au 30 juin 1991 est de :

- 19.025 en dispense d'activité
- 27.615 en cessation anticipée d'activité

Pour 1992, compte tenu de la diminution du nombre de bénéficiaires, la dotation est établie à 5.028 MF, soit une contribution de l'Etat de près de 95 % au financement global, le solde étant acquitté par les entreprises et la C.E.C.A.

B. LES ALLOCATIONS SPECIALES DU F.N.E.

Les "AS-FNE" sont des préretraites cofinancées par l'Etat et l'entreprise pour les salariés licenciés après 55 ans.

Au 31 décembre 1990, les effectifs étaient de 163.800. En 1991, le nombre d'adhésions augmente par rapport à l'année précédente : 17.647 au 1er juin, alors que le nombre total était de 31.258 en 1990.

Toutefois, les crédits diminuent nettement - de plus de 10 % - ce que justifie le Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle de la manière suivante : *"Pour 1992, la reprise de la croissance devrait permettre un fléchissement du nombre de bénéficiaires par rapport à 1991 jusqu'à un niveau de 32.000 entrées."*

C. LES CONTRATS DE SOLIDARITE "PRERETRAITE"

Ces contrats, conclus entre l'Etat et un employeur, permettent, sur la base du volontariat, à des salariés âgés de plus de 55 ans, de transformer leur emploi à temps plein en emploi à mi-temps. Les salariés reçoivent un salaire à mi-temps versé par leur employeur, et une préretraite progressive égale à 30 % du salaire qui est prise en charge par l'Etat.

Le nombre des entrées en préretraite progressive a légèrement décru en 1990, mais le nombre des adhésions remonte au premier semestre 1991.

D'après le Ministère du travail, *"il est probable que le nombre de bénéficiaires en 1992 retrouvera le niveau atteint en 1989, soit 4.500."*

Dès lors les crédits ne sont pas diminués en 1992.

D. LES CONVENTIONS DE CONVERSION

Les moyens des conventions de conversion sont ajustés pour tenir compte de l'évolution du nombre de bénéficiaires : les entrées dans ce dispositif devraient passer de 25 000 en 1988 à 55 000 en 1992. Depuis la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, la convention de conversion, période de formation courte qui s'adresse au salarié déjà licencié, est largement utilisée par les entreprises.

E. LA DOTATION DE RESTRUCTURATION

Cette dotation globale a été constituée en 1990, par regroupement d'instruments d'intervention du F.N.E., et déconcentrée aux directeurs départementaux du travail et de l'emploi afin de leur donner plus de souplesse dans l'accompagnement des restructurations industrielles. Ces instruments de politique de l'emploi sont, le plus souvent, de moins en moins utilisés et voient leurs crédits diminués.

Toutefois, et contrairement à l'évolution constatée depuis deux ans, les crédits des conventions de chômage partiel sont doublés en 1992, pour répondre à une utilisation croissante en période de conjoncture économique difficile : l'aide de l'Etat a d'ailleurs été revalorisée de 40 % depuis le 3 juillet 1991.

(En millions de francs)

| | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Conventions de chômage partiel | 40.0 | 40.0 | 80.0 |
| Aide à la mobilité en métropole | 65.0 | 65.0 | 7.0 |
| Soutien au bilan professionnel | 10.0 | 10.0 | 5.0 |
| Aide à la réduction du temps de travail | 50.0 | 50.0 | - |
| Aide au passage à mi-temps | 75.0 | 75.0 | 15.0 |
| Cellules de reclassement | 75.0 | 75.0 | 35.0 |
| Audits économiques et sociaux | 53.0 | 53.0 | 10.0 |
| Mesures diverses | - | - | 18.0 |
| TOTAL | 368.0 | 368.0 | 170.0 |

CHAPITRE V

LE TRAITEMENT DU CHOMAGE PREND PLUS D'AMPLEUR

En 1992, les crédits consacrés directement à la lutte contre le chômage progressent de plus de 12 % :

| en millions de francs | 1991 | 1992 | 1992/1991 |
|---|-------------------|-------------------|---------------|
| Stages jeunes | 4 060,060 | 4 736,460 | + 16,7 |
| AFPA : fonctionnement | 3 646,833 | 3 792,933 | + 4 |
| AFPA : rémunérations | 944,627 | 810,0 | - 14,3 |
| FNE : chômeurs longue durée | 3 619,75 | 2 991,59 | - 17,4 |
| FNE : hors CLD | 653,807 | 446,209 | - 31,8 |
| FNE : rémunérations | 2 701,729 | 2 580,126 | - 4,5 |
| Allocation Formation Reclassement | 950,000 | 1 385,000 | + 45,8 |
| Exonération de charges sociales (jeunes,CLD) | 3 284,73 | 5 202,73 | + 58,4 |
| TOTAL "stages" | 19 861,536 | 21 945,041 | + 10,5 |
| Contrats emploi-solidarité | 3 223,32 | 4 156,86 | + 29 |
| Promotion de l'emploi | 1 584,947 | 1 847,297 | + 16,5 |
| Travail des handicapés | 3 635,233 | 3 971,877 | + 9,3 |
| TOTAL | 28 305,036 | 31 921,075 | + 12,7 |

- Les stages sont définis comme les mesures comprenant une formation en vue d'une qualification, classique ou en alternance - la frontière avec l'aide à l'embauche étant le contrat de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée.

- Les autres mesures constituent une aide directe à l'embauche ou à la création d'emplois.

A. LES STAGES POUR LES JEUNES

L'essentiel des crédits de stages pour les jeunes est affecté en 1992 au crédit-formation individualisé. Le nombre de places de stages reste celui de 1991, diminué de la régulation budgétaire du mois de mars, soit 117.500.

a) *Le coût du crédit formation pour les jeunes depuis 1989 a été de :*

(En millions de francs)

| Actions | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|------------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| Fonctionnement | 440 | 1.908,8 | 2.175,8 | 2.229,95 |
| Rémunérations | 1.176,78 | 2.062,76 | 1.822,3 | 1.773,21 |
| Accompagnement | 207 | 440 | 644,90 | 644,90 |
| TOTAL | 1.823,78 | 4.411,56 | 4.527,1 | 4.648,06 |
| Nombre de places | 50.000 | 100.000 | 117.500 | 117.500 |

En 1992, le crédit formation concerne le même nombre de jeunes qu'en 1991, diminué des effets de la régulation budgétaire du mois de mars, soit 117.500. Toutefois, le dispositif est remodelé afin de répondre aux différences de motivation et de qualification des jeunes, qui expliquent un relatif échec des premières actions. Ainsi, une formation dont le coût et la durée peuvent être très variables, sera effectivement proposée aux jeunes le souhaitant ; l'exonération de charges sociales des jeunes sans qualification sera censée résoudre le problème de ceux qui souhaitent accéder à un emploi sans qualification ; enfin, les jeunes véritablement en grandes difficultés seront orientés vers le système des entreprises intermédiaires.

b) *Les éléments de bilan*

Les chiffres disponibles portent sur la période octobre 1989 - décembre 1991.

Ce sont 160.000 jeunes - à 64 % des jeunes filles - qui se sont engagés dans un parcours de C.F.I. au cours de cette période, et 55 % d'entre eux ont moins de 20 ans.

Leur niveau scolaire est bas : 75 % des jeunes sont entrés dans le C.F.I. avec un niveau scolaire VI ou V bis.

Près de la moitié des jeunes ont entrepris une "remobilisation", plus d'un quart une préqualification, et moins d'un quart une qualification.

Votre rapporteur insiste une nouvelle fois sur la nécessité de mieux maîtriser le dispositif du crédit-Formation. Il estime indispensable de disposer de données sur le devenir professionnel des jeunes en CFI, et sur le coût moyen des actions menées.

c) Les autres stages pour les jeunes

Le programme de formation qualifiantes de niveau IV est ramené à 5.000 places, soit : - 64,84 MF.

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

La subvention de fonctionnement de l'A.F.P.A. progresse de 4 % pour s'établir à 3.792,933 MF. Cette progression correspond à un ajustement des moyens de fonctionnement, à la création de 35 emplois, et à la modernisation du système informatique.

La nécessité de réformer l'A.F.P.A. est évidente, au point que le Sénat avait voté, sur proposition de votre commission des finances, une réduction de crédits de 312 MF.

Un rapport I.G.F.-I.G.A.S.S. a été réalisé en septembre 1990 à la demande du Secrétariat d'Etat à la Formation professionnelle, du même type que celui qui avait été effectué l'année précédente sur l'A.N.P.E., et avait donné lieu au "contrat de progrès" signé pour 3 ans avec l'Etat.

Ce rapport, assez technique, met en évidence les insuffisances de l'A.F.P.A., organisme privé vivant principalement des ressources de l'Etat. Ce statut très particulier a conduit l'A.F.P.A., entreprise de 10.000 salariés, à négliger la gestion de ses activités.

Il en est résulté :

l'absence d'une déconcentration efficace, les informations budgétaires et comptables étant directement échangées entre la direction centrale et les 154 établissements ;

- **l'impossibilité d'évaluer le coût des prestations, faute de mettre en place une comptabilité analytique ;**
- **le financement de prestations non commandées par l'Etat sur des crédits alloués par celui-ci ;**
- **l'insuffisance d'évaluation des biens immobiliers et l'absence d'amortissement de ceux-ci ;**
- **l'abus de prise en charge de certaines prestations -telle que la préqualification- de même l'hébergement et la restauration.**

On peut ajouter à ces critiques pertinentes que l'A.F.P.A. souffre de toute évidence de l'absence de mobilité d'un personnel enseignant surpayé, puisque ses salaires sont indexés sur ceux déterminés par la convention collective de la métallurgie parisienne.

Fort de ce rapport, le précédent Secrétaire d'Etat à la Formation professionnelle avait conclu avec l'A.F.P.A. un contrat d'objectifs le 13 mars 1991.

Ce contrat comporte certaines prescriptions utiles quant au contrôle budgétaire, à la séparation des différents financements, à la mise en place d'une comptabilité analytique, au recours à la sous-traitance.

Il s'efforce de recadrer les missions de l'A.F.P.A. qui ne doit plus être la "dépanneuse de l'emploi". Mais l'A.F.P.A. voit consacré son rôle de référence nationale en matière de formation, en priorité au niveau V et pour les demandeurs d'emploi.

Il manque, à tout le moins, trois innovations dans le contrat d'objectifs :

- **la régionalisation de l'A.F.P.A., en réponse à la bureaucratisation évidente, ainsi qu'à une certaine déconnexion des besoins des entreprises ;**
- **la mise en concurrence croissante de l'A.F.P.A. avec d'autres organismes de formation, qui seule l'obligerait à moderniser sa gestion ;**

- enfin, les bases d'un nouveau statut du personnel allant dans le sens d'une mobilité plus grande : c'est peut-être là que réside la principale difficulté, du fait du poids des organisations syndicales dans l'institution.

Toutefois, on remarque que dans le budget de 1992, aucune traduction financière du contrat d'objectifs n'est prévue : il semble que sa mise en oeuvre soit pour le moins différée.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité de rénover l'A.F.P.A. Or, il constate que celle-ci est soumise à un contrôle du ministère des Finances de plus en plus strict (ainsi sur le nombre de contrats à durée déterminée autorisés), qui compromet son efficacité. Cette méthode de gestion paraît particulièrement peu rationnelle, et ne doit pas remplacer, une fois de plus, une réflexion d'ensemble sur l'instruction.

En ce qui concerne les rémunérations des stagiaires de l'A.F.P.A., la diminution de 204,6 MF est due à une prise en charge partielle par l'Allocation Formation Reclassement, cofinancée par l'Etat, les régions et l'U.N.E.D.I.C.

C. LE PROGRAMME POUR LES CHOMEURS DE LONGUE DUREE

365.000 personnes seront concernées en 1992 par ce programme, alors que 387.200 l'ont été en 1991. Toutefois, les crédits progressent de 10,6 % -compte tenu des reports et de la régulation budgétaire en 1991- et s'établissent à un peu moins de 5.900 MF, en fait :

a) de l'accent porté sur les contrats de retour à l'emploi (+ 3.200) et les stages d'accès à l'emploi (+ 15.000) par rapport aux actions d'insertion et de formation (-54.000) ; or, les "C.R.E." constituent une véritable aide directe à l'ensemble des chômeurs de longue durée, assortie d'exonération de charges sociales ; les "S.A.E." ont pour objet d'apporter par une formation de 300 heures en moyenne, à des demandeurs d'emploi, les compétences professionnelles leur permettant d'accéder à une offre d'emploi déposée à l'A.N.P.E. Ces mesures sont donc plus onéreuses que les "A.I.F." qui sont un encouragement à l'entrée en formation adaptée à des publics en graves difficultés d'insertion.

b) des règles d'imputation budgétaire différentes pour les formations longues, qui apparaissent désormais pour les 2/3 au titre de la première année d'exécution.

Votre rapporteur souhaite qu'un bilan "coût-efficacité" des actions en faveur des chômeurs de longue durée puisse être établi au terme de l'année 1992, afin de clarifier les choix effectués entre les différentes mesures qui concernent cette population très fragile. Il rappelle que les demandeurs d'emploi de plus d'un an constituent encore plus de 30 % de l'ensemble des chômeurs...

D. LES "CONTRATS EMPLOI-SOLIDARITE"

a) Les "C.E.S." en 1992

En 1992, 4.156,86 MF sont inscrits pour le financement des "C.E.S.", soit une augmentation optique de 29 %. En effet, on constate :

- une diminution importante du nombre de bénéficiaires : 158.200 au lieu de 320.000 en 1991 ;

- une imputation des soldes du programme de 1991, à hauteur de 1.865,19 MF, soit près de 50 % de la dotation totale ;

- le maintien du fonds de compensation pour les associations et organismes ne pouvant dégager les fonds nécessaires au paiement de la quote-part laissée à leur charge ;

- l'institution de nouveaux contrats d'orientation qui se substituent aux contrats emploi-solidarité pour les jeunes de 16 à 18 ans ; cette mesure devrait concerner 60.000 jeunes, et elle comprendra :

. un bilan de compétences préalable à l'entrée en formation ;

. une formation de 24 heures par mois ;

. une rémunération égale au tiers du SMIC - au lieu de 50 % pour les contrats emploi-solidarité.

Votre rapporteur se félicite du maintien du fonds de compensation, à hauteur de 196,33 MF, en 1992. Toutefois, il insiste sur la nécessité de dégager en 1992 le financement nécessaire à la poursuite du programme des CES dans des conditions comparables à celles de 1991, ainsi que le Gouvernement s'y est d'ailleurs engagé : c'est ainsi 1,7 MF qui manquent aujourd'hui au budget du travail.

b) Le bilan des C.E.S.

Les informations qualitatives fournies sur les C.E.S. montrent qu'ils sont très concentrés sur trois secteurs : les tâches d'entretien d'équipement collectifs (surtout pour les hommes), les emplois administratifs et le domaine social et socio-éducatif (surtout pour les femmes).

Une enquête réalisée sur plus de 8.000 jeunes en Décembre 1990 par le Ministère du travail a montré que près de 48 % des jeunes dont le contrat avait pris fin occupaient un emploi, mais qu'une forte proportion : plus de 16 %, poursuivaient un deuxième contrat emploi-solidarité.

E. LA PROMOTION DE L'EMPLOI

Les crédits consacrés à la promotion de l'emploi progressent -compte tenu des reports et annulations- de 2.067,12 MF en 1991 à 2.157,30 MF en 1992, soit une progression de 4,4 %, essentiellement du fait de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

Les éléments de bilan suivants sont communiqués par le Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle :

"Du 1er juillet 1990 au 30 juin 1991, 46.194 demandeurs d'emploi indemnisés ont été aidés à créer ou reprendre 42.951 entreprises.

Les entreprises créées ou reprises sont le plus souvent petites ; deux tiers sont des entreprises individuelles, 21 % des SARL ; 37 % exercent leur activité dans des services marchands, 24 % dans le commerce, 20 % dans le bâtiment.

PROFIL DES BENEFICIAIRES

Age : 10 % ont moins de 25 ans, 81 % ont de 25 à 49 ans, 9 % ont 50 ans ou plus.

Sexe : la part des femmes, en légère augmentation par rapport aux années antérieures, est de 25 %.

Qualification : les ouvriers restent les plus nombreux (42 %) suivis par les employés (29 %), les cadres (15 %), les techniciens-agents de maîtrise (14 %).

MODIFICATIONS APPORTEES AU DISPOSITIF EN 1991

Dans le cadre du Plan pour l'Emploi de 1990, deux modifications ont été apportées au dispositif en 1991 :

- le bénéfice de l'aide a été étendu aux bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion,

- le montant plancher de l'aide a été porté de 10.750 F à 16.168 F.

PERSPECTIVES 1992

En 1992, le nombre de bénéficiaires devrait être de l'ordre de 45.000 à 50.000.

Les crédits demandés dans le PLF 1992 s'élèvent à 1.199 MF ; ils seront complétés par 310 MF financés sur les reports pour porter la dotation globale à 1.509 MF."

F. LE TRAVAIL DES HANDICAPES

En 1992, les crédits consacrés au reclassement des travailleurs handicapés progressent de 9,3 % et s'établissent à 3.971,876 MF. A partir de 1990, ces crédits ont régulièrement progressé, du fait de la mise en oeuvre d'un programme pluriannuel de créations de places en milieu protégé.

Cet accord, signé le 8 novembre 1989, comporte un engagement pluriannuel de créations de 10.800 places en centres d'aide pour le travail, et de 3.600 places en ateliers protégés sur 4 ans.

Le budget du travail enregistre l'incidence de ces créations sur la garantie de ressources perçues par les handicapés qui travaillent.

C'est pourquoi les moyens consacrés à la "G.R.T.H." ont évolué de la manière suivante entre 1988 et 1992 :

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|----------------------|----------|---------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Crédits GRTH | 2.560,66 | 3.053,82 | 3.198,25 | 3.484,80 | 3.795 |
| | | + 493,16 + 19,3% | + 144,43 + 7,0% | + 286,55 + 9,0% | + 310,2 + 8,9% |
| Nombre de places CAT | 62.070 | 63.900 | 66.700 | 69.500 | 72.100 |
| ATELIERS PROTEGES | 7.300 | 7.500 | 8.300 | 9.100 | 10.100 |
| MILIEU ORDINAIRE | 9.000 | 9.000 | 10.200 | 11.500 | 12.800 |
| TOTAL | 78.370 | 80.400 | 85.200 | 90.100 | 95.000 |

*

* *

Enfin, à l'ensemble de ces mesures pour l'emploi doivent être ajoutées les exonérations de charges sociales (du moins celles qui figurent au budget du travail, les exonérations décidées dans le cadre du plan pour l'Emploi apparaissant au budget des charges communes). Ces exonérations accompagnent :

- les contrats de retour à l'emploi (chômeurs de longue durée),
- les contrats de qualification (jeunes).

Les crédits en 1992 progressent de la façon suivante :

| Coût (en millions de francs) | 1991 (coût) | 1991 (flux d'entrées) | 1992 (coût) | 1992 (flux d'entrées) |
|-------------------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|
| Contrats de retour à l'emploi | 1 540,73 | 105 000 | 2 604,73 | 120 000 |
| Contrats de qualification | 1 744,00 | 105 000 | 2 598,00 | 105 000 |

CHAPITRE VI

LES DEPENSES D'ALLOCATIONS

DIMINUENT

Cette diminution globale, de près de 14 %, est due à la suppression de l'allocation d'insertion versée aux jeunes et aux femmes isolées (voir plus loin l'article 89 rattaché au budget). ^

| | 1991 | 1992 | 1992/1991 |
|------------------------------|------------------|--------------|-----------------|
| A.S.F. | 1 000 | 1 000 | 0 |
| Privation partielle d'emploi | 150 | 300 | + 200 % |
| Fonds de solidarité | 7 430,030 | 6 399,000 | - 13,9 % |
| Total | 8 580,030 | 7 699 | - 13,9 % |

A - LA SUBVENTION DE L'ETAT A L'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA STRUCTURE FINANCIERE

Le dispositif de "l'ASF" avait été mis en place par convention entre l'Etat et les partenaires sociaux du 4 février 1983, afin de compenser le surcoût de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

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 ayant été autorisés à conserver le bénéfice du régime de retraite, plus avantageux que le régime de retraite, et ce jusqu'à 65 ans.

- de l'intégrité du surcoût que représente pour les caisses de retraite complémentaire, l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans. Au-delà du 1er avril 1990, durée de la convention, l'Etat a fixé sa participation de manière forfaitaire à 3,75 milliards de francs jusqu'au 31 décembre 1993.

Comme en 1991, cette participation est de 1 milliard de francs en 1992.

B - LES CREDITS DESTINES A L'INDEMNISATION DU CHOMAGE PARTIEL SONT EN NETTE CROISSANCE

Ils sont doublés et portés à 300 MF en 1992, du fait de l'évolution de la situation économique.

C - LE FONDS DE SOLIDARITE

• Le régime de solidarité prend en charge les demandeurs d'emploi qui ne peuvent bénéficier du régime d'assurance parce qu'ils n'ont pas de références de travail suffisantes, ou ne relèvent plus de ce régime parce que leur indemnisation a pris fin.

Ce régime est financé par la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % des agents du secteur public perçue par le Fonds de solidarité, et complétée par une subvention d'équilibre versée par l'Etat.

Prévisions 1992

| Dépenses | | Recettes | |
|------------------|----------------|-------------------------------|----------------|
| A.I. | 1 285 000 000* | Ressources propres | 4 786 000 000 |
| A.S.S. | 9 366 000 000 | Subvention Etat (PLF 1992) | 6 399 000 000 |
| Frais de gestion | 534 000 000 | | |
| Total | 11 185 000 000 | Total | 11 185 000 000 |

*Suppression de l'A.I. jeunes et de l'A.I. femmes

Source : UNEDIC

• **Les effectifs concernés**

- **L'allocation de solidarité spécifique est versée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage ; en 1991, le nombre d'allacataires est estimé en moyenne à 338 250 et en 1992 à 345 000. Le rythme de progression des bénéficiaires de l'ASS devrait se ralentir du fait du développement des contrats de retour à l'emploi.**

- **L'allocation d'insertion est servie aux jeunes et aux femmes isolées. Le nombre d'allocataires est estimé en moyenne à 125 300 en 1991. A évolution spontanée, le chiffre prévisible de 1992 serait de 120 000.**

Toutefois, l'allocation d'insertion fait l'objet d'une suppression à compter du 1er janvier 1992 par l'article 89 rattaché au budget.

III - L'ARTICLE 89 DU PROJET DE LOI DE FINANCES (rattaché au Budget du travail)

L'article 89 propose de supprimer, à compter du 1er janvier 1992, l'allocation d'insertion pour les jeunes et les femmes seules.

Instituée par ordonnance en 1984, l'allocation d'insertion s'adresse à diverses catégories de publics en difficulté, ne remplissant pas les conditions de durée du travail nécessaires pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage. Le montant de cette aide est assez faible : moins de 90 F par jour.

La suppression de l'allocation se justifie, selon le gouvernement :

-par son caractère insuffisamment incitatif, notamment pour les jeunes : ceux-ci devront désormais, dès leur entrée sur le marché du travail, être orientés par les "carrefours-jeunes", mis en place cet été, vers des mesures d'aide à l'insertion.

Par ailleurs, la dotation des fonds locaux d'aide aux jeunes, destinés à aider financièrement les jeunes les plus en difficultés, est doublée en 1992 et atteint 132 MF (au budget des Affaires sociales).

-par la possibilité de remplacer l'allocation par le R.M.I., pour les femmes isolées : en effet, son montant est sensiblement équivalent -2.163 F/mois contre 87,40 F/jour- et il a l'avantage de ne pas être encadré dans une durée maximale d'un an.

L'incidence financière de cette suppression est importante : l'économie qui en résulte est de 1,258 milliard de francs pour les jeunes, de 460 millions pour les femmes isolées.

CHAPITRE VII

LE BUDGET DES SERVICES COMMUNS EST MAINTENU

En 1992, les crédits des services communs s'élèvent à 2,92 milliards de francs, en progression de 3,8 %.

Après la création, en juillet 1990, d'une direction d'administration générale au Ministère du Travail, le budget de 1991 a consacré la partition des moyens entre les Ministères des Affaires Sociales et du Travail. Toutefois, certains services ont été jugés plus difficiles à partager et ne devaient l'être qu'en 1992.

L'exercice se révélant plus délicat qu'il n'était prévu, le budget des services communs est maintenu, dans une structure à peu près inchangée, en 1992 :

| en millions de francs | 1991 | 1992 | 1992/1991 |
|---|------------------|------------------|----------------|
| Titre III Moyens des services | | | |
| Personnel | 1 992,321 | 2 077,268 | + 4,3 % |
| Matériel, fonctionnement des services | 173,081 | 181,893 | + 5 % |
| Dépenses diverses | 20,753 | 22,023 | + 6,1 % |
| Total dépenses ordinaires | 2 186,155 | 2 281,184 | + 4,3 % |
| Titre V Investissements exécutés par l'Etat | | | |
| AP | 15,000 | 15,000 | 0 |
| CP | 22,500 | 11,200 | - 50,3 |
| Total dépenses en capital | 22,500 | 11,200 | - 50,3 |
| Total des dépenses | 2 208,654 | 2 292,384 | + 3,8 % |

A - LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

1 - Les dépenses de personnel

- Le budget des services communs comprend les crédits de personnel de l'administration centrale des deux ministères ainsi que les charges de pensions pour l'ensemble des services.

- La progression des dépenses de personnel de + 4,3 % est due :

- à la revalorisation des rémunérations, dont 2,35 MF pour l'application du protocole Durafour,

- à des transferts liés à la modification des structures gouvernementales : 133 emplois pour le Secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la vie quotidienne, 7 emplois pour la délégation générale à l'innovation et à l'économie sociale,

• au changement de statut de 62 emplois, 43 titulaires et 19 contractuels : en effet, le Ministère des Affaires Sociales gère les fonctionnaires qui, appartenant à un corps interministériel, sont affectés à l'un ou à l'autre des deux ministères, ainsi que la gestion des corps de fonctionnaires communs aux deux ministères ; parallèlement, le ministère du travail gère l'ensemble des agents contractuels statutaires affectés à l'administration centrale des deux départements ministériels.

2 - Les dépenses de matériel et de fonctionnement des services

• Seules subsistent, depuis 1991, au Budget des services communs, les dépenses de fonctionnement courant de l'Administration centrale. La forte progression de ces crédits : + 23,6 %, s'explique là encore par le transfert sur le Budget des Services Communs des crédits de fonctionnement du Secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la vie quotidienne, de la délégation à l'économie sociale, du Haut conseil et du Secrétariat général à l'Intégration, enfin de la Mission "nouvelles qualifications".

• Par ailleurs, les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques, qui s'élevaient à 21 millions de francs, sont réparties intégralement en 1992 entre les budgets des Affaires sociales et du Travail, ce qui constitue la seule opération de partition réalisée.

B. L'EQUIPEMENT DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

Le budget des Services Communs regroupe exclusivement les dépenses d'investissement de l'administration centrale.

Le montant des autorisations de programme est de 15 MF, comme en 1991 ; alors que les crédits de paiement diminuent sensiblement : - 50,3 % et s'élèvent à 11,3 MF. Au cours de l'année 1992, les opérations porteront exclusivement sur la rénovation des locaux.

La partition des dépenses de personnel entre les ministères du travail et des affaires sociales semble se heurter à un refus des organisations syndicales. Tel qu'il est actuellement institué, le partage des responsabilités dans ce domaine entre les deux ministères ne paraît pas logique.

Ainsi, se maintient le budget des Services Communs, qui continue d'être le réceptacle de changements de structures gouvernementales et est devenu celui des changements de statut des personnels des ministères.

Il y a là un véritable problème d'organisation, difficile à résoudre du fait des enjeux syndicaux. Votre rapporteur déplore toutefois que cet état de fait complique encore la lisibilité des budgets du Travail et des Affaires sociales .

Il souhaite que l'ensemble des dépenses "hors personnel" puisse, à tout le moins, être répartie entre les deux départements.

CONCLUSION

- La gestion du budget du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle a engendré les années passées des reports considérables. Votre rapporteur insiste sur la nécessité d'enrayer ce phénomène, qui compromet sérieusement la lisibilité du budget, et relativise la valeur de l'autorisation parlementaire annuelle d'ouvrir des crédits. Une réflexion paraît à tout le moins nécessaire sur le caractère pluriannuel de certains crédits de l'emploi.

- En 1992, une priorité forte est donnée à l'emploi dans tous les dispositifs : ce souci louable doit pouvoir s'accompagner, dès l'année 1992, d'une évaluation des mesures pour l'emploi en termes de coût et d'efficacité.

- Votre rapporteur souhaite vivement que l'annonce d'un plan pour l'apprentissage amène une réflexion en profondeur sur une nouvelle répartition nécessaire des rôles entre l'école et l'entreprise, ainsi que sur l'indispensable décentralisation en faveur des régions dans ce domaine.

Enfin, le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi, actuellement examiné par le Parlement, ne devrait pas différer la rénovation d'ensemble de la politique de la formation professionnelle, là aussi dans le sens d'une plus grande décentralisation.

*

* * *

La priorité enfin reconnue à l'emploi, fin et juge de la qualité de toute formation, à l'apprentissage et à l'alternance qui supposent le partenariat avec les entreprises et la reconnaissance du fait régional constitue une inflexion significative de la politique gouvernementale.

Certes, elle ne suffira pas à freiner la montée du chômage qui est le résultat d'une politique économique et budgétaire que nous n'approuvons pas.

De même, il y a lieu de regretter qu'il ait fallu dix ans pour que la majorité renonce au préjugé, que nous avons toujours dénoncé, selon lequel la formation doit être le privilège exclusif et comme la

propriété de l'Education nationale, préjugé qui nous vaut aujourd'hui un taux de jeunes chômeurs qui est l'un des plus élevés d'Europe.

Cependant, pour tenir compte de cette conversion, fut-elle tardive, que la Commission des Finances ne s'est pas opposée au vote du Budget du Ministère du Travail et de l'Emploi et qu'elle s'en remet à la sagesse du Sénat.

ANNEXES

1. Les mesures pour l'emploi annoncées en 1991

2. Modifications apportées par l'Assemblée Nationale en deuxième délibération au Budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

3. Les crédits du Secrétariat d'Etat aux droits des Femmes et à la Vie Quotidienne, rattachés au Budget du Travail en 1992

4. Audition de Mme Martine Aubry, Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle par la Commission des Finances le 29 octobre 1991

Annexe n°1

Les mesures pour l'emploi annoncées en 1991

1) Le Conseil des Ministres du 3 juillet 1991 a arrêté 15 mesures de mobilisation dont le coût se répartit ainsi :

| MESURES | COUT/FINANCEMENT |
|--|--|
| <i>Favoriser la création de nouveaux emplois, notamment dans les petites et moyennes entreprises et les Services de proximité.</i> | |
| Les Préfets demanderont aux professions de définir leurs besoins en main d'oeuvre | |
| L'ANPE sera mobilisée au service des petites et moyennes entreprises pendant six mois. | 10 MF |
| L'exonération de charges sociales pour la première embauche sera reconduite pour 1992 | |
| Les Formalités de bulletin de paie, de déclaration et de versement des charges sociales des ménages seront simplifiées et exécutées par les URSSAF avant le 31 décembre 1991. De même, un service simplifié sera proposé aux petites entreprises dès le début de 1992 pour le traitement des formalités relatives à la gestion du personnel. | |
| Le gouvernement arrêtera d'ici à la fin septembre des mesures destinées à encourager le développement des services destinés aux familles, tels que services de garde d'enfant ou d'aide à domicile, après concertation notamment avec les collectivités locales et les caisses de sécurité sociale. | |
| <i>Améliorer la qualité et l'efficacité des actions de formation</i> | |
| Les jeunes sans qualification seront accueillis et orientés dans un lieu unique | |
| Le crédit formation individualisé sera réaménagé et son contenu sera diversifié en fonction des profils des jeunes et pour mieux tenir compte des perspectives d'emploi. | |
| Un bilan professionnel approfondi sera proposé en 1992 à 400.000 candidats à des actions de formation de longue durée. | 193 MF |
| Les formations qualifiantes dans les métiers de l'industrie seront développées grâce à une aide accrue de l'Etat. | - jeunes en CFI : 171.3 MF - bénéficiaires d'AIF : 242.2 MF |

| Encourager le maintien des salariés dans leur emploi | |
|--|---|
| <p>Pour prévenir l'accroissement du nombre des licenciements, l'aide publique au chômage partiel sera accrue jusqu'au 1.1.92</p> | <p>L'allocation servie par l'Etat passera de 12,82 à 18 F par heures chômées, pour atteindre le 2/3 du SMIC net. 170 MF</p> |
| Assurer l'insertion professionnelle des personnels les plus vulnérables | |
| <p>Les entreprises et associations favorisant l'insertion pour l'activité économique offriront davantage d'emplois grâce à un accroissement des aides financières existantes</p> | <p>4 000 postes aidés dans les entreprises d'insertion en 1992 154 MF</p> |
| <p>Un contrat d'orientation sera créé pour les jeunes de 16 à 18 ans. Il concernera 60 000 d'entre eux en 1992.</p> | <p>398 MF</p> |
| <p>Le nombre de contrats emploi-solidarité atteindre 280 000 en 1992</p> | |
| <p>Le programme de formation et d'insertion des chômeurs de longue durée portera sur un effectif de 358 000 personnes</p> | |
| <p>Dans les quartiers difficiles, les interventions de l'Etat dans le domaine de l'emploi seront désormais conduites par un responsable unique.</p> | |

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

2) Deux Conseils des Ministres du mois d'octobre 1991 ont arrêté plusieurs mesures composant le plan pour l'Emploi. Le financement de ces mesures apparaît au budget des charges communes, sur un chapitre nouveau : "Mesures exceptionnelles en faveur de l'Emploi, de la Formation Professionnelle", à hauteur de 3 290 MF (inscrits par amendement du Gouvernement en 2ème délibération à l'Assemblée Nationale) seront ainsi financées :

- L'exonération des cotisations sociales pour les jeunes sans qualification, embauchés dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée dans les PME avant le 31 mai 1992.

- L'encouragement des associations de services aux personnes, tant en ce qui concerne leur création que la formation de leur personnel.

- La relance de l'apprentissage (200 MF).

Ces dépenses sont financées par les recettes provenant de cessions d'actifs des entreprises publiques.

En outre, apparaîtra au budget de 1993 le coût de la réduction d'impôt sur le revenu de 50 % des dépenses engagées par les ménages pour la rémunération d'un salarié à domicile, dans la limite de 25 000 francs. Le coût de cette mesure est estimé à 3,3 milliards de francs.

Annexe n° 2

Modifications apportées par l'Assemblée Nationale en deuxième délibération au Budget du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

• Conséquences des nouvelles décisions gouvernementales :

- + 82 MF pour rétablir l'essentiel du programme national de formation professionnelle.

- + 2,71 MF pour abonder la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle, à la suite de la révision du taux d'évolution de la DGF.

- + 532 000 francs pour l'augmentation des indemnités des corps de contrôleurs et inspecteurs de la formation professionnelle.

- - 971 990 francs sur les actions diverses de formation professionnelle (gage).

- + 2,014 MF pour la formation des responsables syndicaux.

- 1 042 010 francs en exonérations de cotisations sociales (gage).

• Crédits non reconductibles :

-- 6,05 MF en dépenses ordinaires.

-- 2 MF en AP et CP pour des dépenses en capital.

Annexe 3

Les crédits du Secrétariat d'Etat aux droits des Femmes et à la Vie Quotidienne, rattachés au Budget du Travail en 1992

Le Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes et à la Vie Quotidienne constituait un département ministériel autonome dont le budget était intégré dans le fascicule budgétaire des Services du Premier ministre dont il constituait l'action 8.

Il est désormais rattaché au Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle et son budget est donc intégré dans les fascicules Travail et Services communs (Santé, Travail).

a) Crédits du Titre III : Moyens de fonctionnement de l'Administration Centrale et des délégations régionales aux droits des Femmes.

Les crédits de fonctionnement du Secrétariat d'Etat transférés du budget des Services généraux du Premier ministre sur celui du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, s'élèvent à 15,19 MF, répartis sur les chapitres suivants :

| | | |
|------------------|--|-----------|
| - chapitre 34-94 | statistique et études | 1,85 MF |
| - chapitre 34-95 | informatique | 0,7 MF |
| - chapitre 34-98 | fonctionnement de l'Administration centrale et de délégations régionales | 12,637 MF |

Par rapport à 1991, les postes de dépenses relatifs à l'informatique et aux frais de déplacement progressent respectivement de + 0,15 MF et de + 0,5 MF.

b) Crédits d'intervention du Titre IV

Les moyens d'intervention du Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes et à la Vie Quotidienne sont ajustés en 1992 pour tenir compte de la consolidation de l'incidence de la régulation budgétaire de mars 1991 (-6,3 MF) et de l'augmentation des concours du Fonds social européen.

| | 1991 | F.R.B. | 1991-F.R.B. | 1992 |
|---------------------------------------|---------|----------|-------------|-----------|
| Chapitre 43-02 (hors vie quotidienne) | 106,402 | - 6,3 MF | 100,1 MF | 84,402 MF |

A l'enveloppe de 84,402 MF s'ajoute un crédit de 12 MF (article 30) au titre de la vie quotidienne qui constitue une attribution nouvelle du Secrétariat d'Etat. Le volume global des crédits d'intervention s'établit en conséquence à 96,402 MF ventilés comme suit :

Article 10 : Subvention aux Centres d'Informations sur les Droits des Femmes : 34,402 MF

Cette ligne regroupe en 1992 les crédits destinés au centre national et aux centres départementaux d'information et de documentation des femmes et des familles.

Les actions conduites par ces centres constituent un relais de l'activité du Secrétariat d'Etat qui entend mettre en place, en 1992, de nouveaux bureaux d'accueil et d'information pour l'emploi des femmes.

Article 20 : Actions en faveur de l'emploi, de la formation et de l'égalité professionnelle.

Les crédits inscrits sur cet article correspondent en 1992 aux actions en faveur de l'emploi, de la formation et de l'égalité professionnelle, dont les objectifs sont étroitement liés et ne se limiteront plus au seul domaine de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes comme auparavant.

IL est notamment prévu de créer un fonds d'aide à l'insertion professionnelle des femmes, doté de 2 MF.

Article 30 : Actions en faveur de la vie quotidienne.

Les 12 MF prévus sur cette ligne représentent une provision destinée à financer des actions (de communication en particulier) touchant le thème de la vie quotidienne.

Article 40 : Actions diverses

Cette ligne budgétaire d'un montant de 20 MF, en 1992, est consacrée au versement de subventions par l'Etat à diverses associations et au financement d'actions de communication. La pratique du subventionnement sera réservée en 1992 aux associations qui développent une activité très spécifique en faveur des femmes telles que le mouvement français pour le planning familial. En matière de communication, il est envisagé de lancer une campagne d'information sur la contraception.

Annexe n° 4

Audition de Mme Martine AUBRY, Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle par la Commission des Finances le 29 octobre 1991

**** Réunie le 29 octobre 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a procédé à l'audition de Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, sur le projet de budget de son département pour 1992.**

Mme Martine Aubry a rappelé que, face à la dégradation de la situation de l'emploi, la politique menée par le Gouvernement s'appuyait sur trois axes : la recherche des emplois disponibles et l'aide à la création d'emplois, l'adaptation de la formation aux emplois existants et le soutien actif aux personnes les plus en difficulté.

En effet, 100 000 jeunes sortent chaque année, sans qualification, de l'appareil scolaire. Un tiers d'entre eux devrait être orienté vers le crédit-formation, dont les modalités devront être plus diversifiées, et notamment comporter, le cas échéant, des formations financées au coût de 75 francs de l'heure, ou bien des parcours d'une durée de 1200 heures, contre 800 les années précédentes. Un tiers des jeunes, ne souhaitant pas de qualification, sera orienté vers l'embauche exonérée de cotisations sociales. Le dernier tiers des

jeunes, inapte à entrer en formation ou à occuper immédiatement un emploi, devra faire l'objet de mesures d'insertion plus lourdes.

Cette orientation sera réalisée par les 400 "carrefours jeunes" et s'appuiera sur les bilans de compétence, dont le nombre passera de 223.000 à 400.000 en 1992.

Le troisième axe de la politique de l'emploi consiste en effet, a rappelé Mme Martine Aubry, à faciliter l'accès à l'emploi des populations les plus vulnérables : jeunes sans qualification et chômeurs de longue durée.

365.000 actions seront destinées aux chômeurs de longue durée en 1992. En leur sein, seront privilégiées les mesures débouchant directement sur un emploi : contrats de retour à l'emploi et stages d'accès à l'emploi.

Le ministre a enfin précisé que les moyens de la politique de l'emploi en 1992 seraient de 77,3 milliards de francs, si l'on incluait 4,9 milliards de reports de crédits sur la gestion 1992, et 3,29 milliards de francs inscrits au budget des charges communes et destinés à financer les mesures récemment annoncées.

Un large débat s'est ensuite ouvert, au cours duquel sont intervenus P.M. Christian Poncelet, président, Maurice Blin, rapporteur spécial, Louis Souvet et Jean Madelain, rapporteurs pour avis de la commission des affaires sociales, Jacques

Oudin, Ernest Cartigny, Pierre Croze, René Régnauld et Henri Goetschy.

En réponse aux intervenants, Mme Martine Aubry a précisé que l'importance des reports de crédits de l'emploi provenait notamment de la règle selon laquelle l'intégralité des dépenses de formation devrait être engagée dès le début des stages, quelle que soit leur durée.

Le ministre a également rappelé que la cession partielle du capital d'entreprises publiques devrait permettre de dégager les moyens de financer les nouvelles exonérations de charges sociales au profit des jeunes sans qualification.

Mme Martine Aubry a insisté sur la nécessité de développer la formation en alternance ; elle a estimé que le retard français dans l'apprentissage provenait de blocages culturels et psychologiques plus que d'insuffisance des moyens financiers.

Le ministre a rappelé que le projet de loi relatif à la formation professionnelle précise les droits et obligations des demandeurs d'emplois, déterminés actuellement de manière réglementaire. Il reviendra à l'ANPE de faire respecter exactement ces prescriptions. 300 agents supplémentaires dans les services extérieurs seront chargés du contrôle de la recherche d'emploi. Mme Martine Aubry a ensuite précisé que les "programmes ministériels" grâce auxquels plusieurs départements dont ceux de l'agriculture, du commerce et de l'artisanat, de la mer, effectuent des actions

intéressantes et nécessaires, seraient finalement conservés, pour l'essentiel, en 1992.

Le ministre a réfuté l'idée d'un SMIC pour ces jeunes, estimant que le véritable problème des entreprises était celui de la compétitivité des produits, et non celui du coût de la main d'oeuvre.

Mme Martine Aubry s'est déclarée prête à lutter contre les blocages qui pourraient freiner la collaboration entre l'ANPE et les collectivités locales.

Le ministre a exprimé son souhait de voir se mettre en place une instance de concertation entre l'Etat et les régions sur les problèmes de la formation professionnelle.

Répondant à l'intervention de M. Christian Poncelet, président, Mme Martine Aubry a enfin estimé que la proposition de loi sénatoriale tendant à laisser au département la faculté d'affecter les crédits destinés à l'insertion des "RMistes", lorsqu'ils restaient inutilisés, à des actions d'aide sociale, d'apprentissage ou de formation en alternance, pourrait utilement être examinée par la Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion.

Réunie le 30 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les crédits du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle, les crédits des Services communs, et d'adopter l'article 89 rattaché.