

N° 85

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Anneze au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 **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 DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 38

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE
ET SERVICES COMMUNS

Rapporteur spécial : M. Maurice BLIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, 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. Raymond Bourguine, 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 Gœtschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexes n° 36 et 37), 1636 (tomes XVI et XVII) et T.A.389.

Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|--------------|
| | - |
| PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION | 5 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 9 |
| AVANT-PROPOS | 15 |
| CHAPITRE PREMIER : | |
| UN RENFORCEMENT DES STRUCTURES DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI | 19 |
| I- LE RENFORCEMENT DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION DU TRVAIL ET DE L'EMPLOI ... | 19 |
| A - L'administration centrale | 19 |
| B - Les services extérieurs | 21 |
| II - LE CONTRAT DE PROGRES DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI | 22 |
| III - VERS UNE REFORME DE L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES | 24 |
| CHAPITRE II : | |
| UNE NOUVELLE PROGRESSION DES DÉPENSES DE FORMATION PROFESSIONNELLE | 27 |
| I- UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CREDITS BUDGETAIRES CONSACRES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE | 27 |

| | |
|--|-----------|
| A - Les actions en faveur des jeunes : une nette accélération | 27 |
| B - La formation des salariés | 30 |
| C - Les stages en direction des demandeurs d'emploi | 32 |
| D - Les coûts structurels de la formations professionnelle | 33 |
| II - UNE PROGRESSION CONTINUE DE L'ACTION DES REGIONS ET DES ENTREPRISES | 34 |
| A - Les régions | 34 |
| B - Les entreprises | 35 |
| CHAPITRE III : | |
| UNE DIMINUTION SIGNIFICATIVE DES DISPOSITIFS D'INSERTION, DE RECLASSEMENT ET D'INDEMNISATION | 37 |
| I - LES ACTIONS D'INSERTION PROFESSIONNELLE : DIMINUTION MAIS REORIENTATION | 38 |
| II - LES DEPENSES DE RECLASSEMENT : UNE DIMINUTION NOTABLE DU FAIT DE L'AMELIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI | 40 |
| III - LES DEPENSES D'ALLOCATIONS : UN AJUSTEMENT MASSIF | 41 |
| Annexe n° 1 : Amendement de la Commission des Finances | 43 |
| Annexe n° 2 : Financements sur reports | 45 |
| Annexe n° 3 : Modifications apportées par l'Assemblée Nationale | 47 |

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Le budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle pour 1991 comporte incontestablement des orientations positives :

- un renforcement des moyens d'encadrement et de fonctionnement, indispensable pour un ministère gérant le premier budget d'interventions de l'Etat ;

- un calibrage plus réaliste des dotations d'interventions, du fait de l'utilisation des reports (même si une annulation des excédents de 1990 et une remise à niveau générale auraient été plus conformes à la logique du contrôle parlementaire) ;

- un rééquilibrage vers les dépenses "actives" de l'emploi, certes rendu possible par la stabilisation du chômage ;

- une amélioration qualitative de plusieurs instruments de la politique de l'emploi :

- la réforme de l'A.N.P.E., dans le cadre du contrat de progrès, dont les résultats devront être appréciés à partir de 1991 avec une vigilance toute particulière ;

- une revalorisation indéniable de l'effort de l'Etat en faveur de l'apprentissage, qui va jusqu'à l'expérimentation de la formation d'ingénieurs dans cette filière ;

- le maintien d'un fonds de compensation de 250 millions de francs pour assurer la prise en charge par les petites collectivités locales et associations du surcoût des contrats emploi-solidarité, dispositif plus attrayant, et donc plus cher que les T.U.C.

Mais ce budget suscite également une certaine inquiétude :

- l'A.F.P.A. voit ses crédits de fonctionnement augmenter de 312,8 millions de francs en 1991, sans que la réforme, attendue, de cet organisme ait été présentée au Parlement. En fait, les conclusions de la mission d'audit menée sur l'A.F.P.A. ne seront connues qu'au début du mois de novembre ; dans cette attente, il est difficile d'apprécier le fonctionnement de l'A.F.P.A. Toutefois, au vu des informations recueillies par votre rapporteur, seule une réforme en profondeur de l'institution paraîtrait acceptable, et sans pour autant engendrer des surcoûts financiers ;

- le crédit-formation est, principalement, à l'origine de la progression des dépenses de formation professionnelle. Son coût doit être apprécié à partir des stages supplémentaires qu'il génère - pour les jeunes, les salariés, les chômeurs de longue durée - et aussi des mesures d'accompagnement : coordonnateurs, correspondants, opérations de validation. Le crédit-formation n'est pas une nouvelle mesure, mais un engagement de guider ses bénéficiaires vers un niveau de qualification, pour un coût total de 7,5 milliards de francs. Aucune limitation de durée n'est fixée aux stages du crédit-formation, ce qui est un premier risque ; le deuxième est de voir la qualification obtenue insuffisante pour accéder à l'emploi....

Enfin, et au-delà du cadre de ce budget, votre rapporteur souligne que l'année 1991 est celle du 20ème anniversaire de la loi "cadre" de la formation professionnelle. La réforme de cette loi, annoncée au cours de l'année à venir, devrait être l'occasion d'une simplification des circuits de financement de la formation professionnelle et d'une redistribution des compétences où les régions devront revendiquer leur part.

Le budget des services communs évolue vers une séparation complète des moyens de la politique du travail et de la solidarité.

La partition des services communs aux ministères du travail et de la santé ne peut que susciter l'approbation, étant donné la montée en puissance des interventions en faveur de l'emploi, depuis les années 1970, qui justifie la création d'une direction de moyens distincte.

Toutefois, la séparation complète des moyens de personnel et de matériel posera, à l'évidence, de délicats problèmes de transferts de compétences.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 31 octobre 1990, sous la présidence de **M. Jean Clouet, vice-président**, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits du budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du budget des services communs pour 1991, sur le rapport de **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a souligné le fait que ce budget diminuait en volume de 10,1 %, pour s'établir à 67.653,86 millions de francs mais que son évolution devait en fait s'apprécier en tenant compte des modifications de structure et d'un report de crédits à hauteur de 9,6 milliards de francs, ce qui aboutissait, en fait, à une progression de 0,4 % des moyens par rapport à 1990.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a ensuite fait valoir que le profil du budget du travail évoluait sensiblement en 1991 ; il a estimé très appréciable la progression des moyens des services de 7,2 %, qui recouvre à la fois un renforcement de l'encadrement du ministère et la traduction budgétaire du contrat de progrès signé entre l'agence nationale pour l'emploi et les ministres chargés du travail et du budget le 18 juillet 1990.

Par ailleurs, le rapporteur spécial a insisté sur le recentrage des interventions publiques et la progression de la part des dépenses dites "actives" en faveur de l'emploi. Il a souligné que les crédits consacrés à la formation professionnelle augmentaient de 7,4 % alors que les actions d'insertion, moins qualifiantes, diminuaient de près de 20 %. De même, il a rappelé que les dépenses de reclassement, accompagnant les licenciements pour motif économique, régressaient de 8,6 % et les dépenses d'allocations de près de 31 %, du fait de l'amélioration de la situation de l'emploi.

En conclusion, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a estimé que le budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle en 1991 comportait des orientations positives : un renforcement des moyens d'encadrement et de fonctionnement indispensable pour un ministère gérant le premier budget d'interventions de l'Etat ; un calibrage plus réaliste des dotations d'intervention et un rééquilibrage de celles-ci en direction des dépenses "actives" ; une amélioration qualitative de plusieurs instruments de la politique de l'emploi ; la traduction financière de la réforme de l'A.N.P.E., dans le cadre du contrat de progrès qui devra être suivi avec une vigilance toute particulière ; une revalorisation de l'effort de l'Etat en faveur de l'apprentissage ; enfin, le maintien de la compensation financière, pour les associations et les petites collectivités locales, du surcoût amené par l'utilisation des contrats emploi-solidarité en remplacement des travaux d'utilité collective (T.U.C.).

Toutefois, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a également fait part de ses réticences vis à vis de deux instruments importants de la formation professionnelle : en premier lieu, l'Association de la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.), dont la réforme pourtant indispensable n'est pas encore concrétisée, ce qui a justifié de sa part la proposition à la commission d'un amendement de suppression des crédits de 312,79 millions de francs correspondant à la progression de la subvention de fonctionnement en 1991.

En deuxième lieu, le rapporteur spécial a souligné la charge financière entraînée par la mise en place du crédit formation individualisé dont la finalité et l'efficacité restent encore incertaines.

Enfin, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a rappelé qu'en 1991 interviendrait la réforme de la loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle qui devrait être l'occasion de redéfinir le rôle des régions dans ce domaine.

Une discussion s'est ensuite ouverte, dans laquelle sont intervenus **MM. Bernard Barbier, Emmanuel Hamel, André Voisin, Louis Perrein et Roger Chinaud, rapporteur général**.

En réponse aux questions posées, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a précisé que les difficultés rencontrées dans la collaboration entre l'A.N.P.E. et les communes était souvent due à une mauvaise image de marque de l'agence ; il a rappelé toutefois qu'en 1991 celle-ci mettrait 500 agents à disposition des missions locales et des dispositifs d'insertion des bénéficiaires du R.M.I.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a également précisé que la diminution des crédits d'insertion, et notamment de la dotation des stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.), était due à un redéploiement en faveur de la formation professionnelle.

Le rapporteur spécial a ensuite rappelé que la diminution des crédits d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises était liée au durcissement des conditions d'accès à cette mesure et que le taux de réussite de ces entreprises était à peu près le même que celui rencontré par l'ensemble des entreprises ; il a souligné l'intérêt qu'il y aurait à faire préciser par les ministres compétents les conditions dans lesquelles les chômeurs créateurs d'entreprises pouvaient bénéficier d'exonérations fiscales.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a précisé également qu'il avait sollicité des informations sur la répartition des places de centres d'aide par le travail par département et qu'il ferait part de ces informations dès qu'elles lui seraient communiquées.

Enfin, M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a insisté sur la difficulté d'engager la réforme de l'A.F.P.A., pourtant nécessaire du fait de la médiocrité de ses équipements et de l'absence de mobilité de ses enseignants.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a souligné l'intérêt de matérialiser la position de la commission sur cette réforme par l'amendement de suppression de crédits concernant l'A.F.P.A. proposé par le rapporteur spécial.

La commission a ensuite adopté l'amendement présenté par M. Maurice Blin, rapporteur spécial, tendant à diminuer de 312,79 millions de francs les crédits du titre IV du budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle.

Elle a enfin décidé de proposer au Sénat l'adoption de ce budget ainsi amendé.

La Commission a ensuite procédé à l'examen des crédits du budget des services communs au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et au ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale pour 1991, sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur spécial.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que les crédits du budget des "services communs" s'élevaient en 1991 à 2.208,654 millions de francs, en diminution de près de 14 % par rapport à 1990. Cette diminution est le fait de la partition progressive des services communs aux ministères chargés de la santé et du travail. A cet égard, le rapporteur spécial s'est félicité de la création, au mois d'août 1990, d'une direction d'administration générale au ministère du travail.

Répondant aux questions de M. Emmanuel Hamel, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a ensuite rappelé que l'administration commune aux départements du travail et de la santé avait pour origine la création, en 1966, d'un grand ministère des affaires sociales ; par ailleurs, il a précisé que le rôle des conseillers sociaux auprès de certaines représentations diplomatiques de la France était principalement l'information du Gouvernement sur les législations sociales étrangères et notamment communautaires.

Sur proposition de **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, la Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption du budget des services communs au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et au ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En 1991, les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle diminuent de 10,1 % et s'établissent à 67.653.867 millions de francs.

Cette diminution est due à la contraction des crédits d'interventions, qui représentent plus des 9/10èmes du budget :

(en milliers de francs)

| | 1990 | 1991 | Evolution 1991/1990 (en %) |
|--|-------------------|-------------------|-------------------------------|
| Titre III - Moyens des services | 4.829.251 | 5.613.824 | + 16,25 |
| Titre IV - Interventions publiques | 69.813.168 | 61.501.076 | - 12,00 |
| Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.) | 24.580 | 27.400 | + 11,50 |
| Titre VI - Subventions d'investis- sement accordées par l'Etat (C.P.) | 511.031 | 511.566 | + 0,63 |
| Total général | 75.178.031 | 67.653.867 | - 10,10 |

Le chiffre de diminution global des crédits en loi de finances initiale pour 1991 doit être apprécié à la lumière des **modifications de structures du budget, et du montant des reports autorisés de 1990 à 1991.**

I - Trois modifications importantes affectent la structure du budget en 1991 :

1. **Les crédits destinés à financer les exonérations de charges sociales pour l'emploi et la formation des jeunes, dans le cadre des contrats de qualification et d'apprentissage, sont transférés du budget des charges communes au budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (3.960 millions de francs), et abondés de 1.596 millions de francs, ce qui aboutit à l'apparition d'une mesure nouvelle de 5.556 millions de francs.**

2. **La participation de l'Etat au régime de l'Association pour la structure financière, finançant le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, a pris fin au 31 mars 1990. La subvention à "l'A.S.F." passe de 3,2 milliards de francs à 1 milliard de francs en 1991, l'Etat ayant consenti un concours exceptionnel pour l'année à venir.**

3. **La création d'une direction d'administration générale au ministère du travail conduit à transférer des crédits à partir du budget des Services communs, à hauteur de 230 millions de francs.**

II - Par ailleurs, au-delà des crédits prévus dans le projet de loi de finances, une partie du budget du ministère est financée **par des reports accumulés sur les exercices antérieurs : ces reports autorisés sont de 9,6 milliards de francs, dont 1,6 milliard de francs sont consacrés au plan pour l'emploi.**

Ces reports sont concentrés sur cinq chapitres d'interventions consacrés à la formation professionnelle, à la promotion de l'emploi, aux conventions sociales de la sidérurgie et aux allocations spéciales du Fonds national de l'emploi.

Ce financement sur reports aboutit à supprimer toute marge de manoeuvre conjoncturelle au budget de l'emploi. Votre rapporteur insiste sur le risque de voir la situation de l'emploi se dégrader à nouveau - comme les statistiques du mois d'octobre le laissent prévoir : + 22.000 chômeurs en plus, sans que des moyens d'actions supplémentaires puissent être dégagés au sein du budget.

Les mouvements de structure et le financement sur reports peuvent être retracés de la manière suivante :

(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Evolution 1991/1990 (en %) |
|--|---------------|---------------|-------------------------------|
| Crédits L.F.I. | 75.153 | 67.653 | - 10,0 |
| - Exonérations de charges sociales (transfert à partir des charges communes) | - 3.960 | - 5.556 | |
| - A.S.F. | - 3.249 | - 1.000 | |
| - Transfert à partir des services communs | | - 230 | |
| - Reports | | + 9.600 | |
| TOTAL | 67.944 | 70.467 | + 0,4 |

On peut donc considérer que le budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle reste stable en francs courants.

Dans ce cadre, le profil du budget de 1991 évolue sensiblement :

- les structures du service public de l'emploi sont renforcées ;
- les dépenses de formation professionnelle prises en charge par l'Etat progressent de façon significative, ;
- les actions d'insertion, de reclassement, d'indemnisation, accusent une diminution importante.

CHAPITRE PREMIER

UN RENFORCEMENT DES STRUCTURES DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

L'année 1991 voit s'amorcer le renforcement des services de l'administration du travail, se confirmer le recentrage des activités de l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) ; toutefois, la réforme de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.), se fait encore attendre.

I - LE RENFORCEMENT DES SERVICES DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

A. L'ADMINISTRATION CENTRALE

- **La partition des "services communs"**

Au début de l'année 1990, l'administration centrale du ministère du travail était composée de trois directions techniques : direction des relations du travail, délégation à l'emploi, délégation à la formation professionnelle. Les services d'administration générale étaient partagés avec le ministère de la solidarité, de la santé, de la protection sociale, au sein d'une direction d'administration générale, du personnel, et du budget, composée d'un millier d'agents.

Un décret du 30 juillet 1990 relatif à l'organisation de l'administration centrale des deux ministères a supprimé la direction d'administration générale, du personnel et du budget, et a créé auprès de chaque ministère une direction de moyens.

Votre rapporteur insiste sur l'opportunité d'une telle mesure, étant donné le développement considérable des moyens d'intervention en faveur de l'emploi, et la spécificité croissante de chaque ministère.

La traduction budgétaire de cette partition est encore partielle en 1991. Elle entraîne une diminution du budget des services communs de 354 millions de francs, soit 14 %.

Pour le budget à venir, les mesures proposées visent à transférer du budget des services communs aux budgets du travail et de la solidarité, les dotations ou fractions de dotations qui peuvent faire l'objet d'une gestion séparée :

- les dotations relatives aux moyens des services extérieurs, dont la gestion est déconcentrée ;
- les dotations déjà propres à l'un ou l'autre ministère ;
- les dotations relatives aux moyens des services centraux.

En 1991, le budget des services communs conservera les dotations correspondant à des dépenses dont la partition est plus délicate, notamment :

- toutes les dépenses de personnel,
- certaines dépenses de fonctionnement correspondant à des services généraux pour lesquels l'unité fonctionnelle est très forte.

Les transferts de crédits du budget des services communs au budget du travail, correspondant à la partition, sont les suivants en 1991 :

| Services communs - chapitres | | Travail - chapitres | |
|--|---------------|--|---------------|
| 33-92 | | 33-92 | |
| - Prestations et versements facultatifs | - 8.240.345 | - Prestations et versements facultatifs | 8.240.345 |
| 34-01 | | 34-98 | |
| - Frais de déplacement | - 9.484.294 | - Administration centrale - Moyens de fonctionnement | 30.683.294 |
| 34-02 | | 44-73 | |
| - Matériel et fonctionnement courant | - 21.080.333 | - Encouragement à la formation ouvrière | 5.701.449 |
| 34-93 | | 44-76 | |
| - Remboursements à diverses administrations | - 6.600.000 | - Actions pour la promotion de l'emploi | 1.039.864 |
| 34-95 | | 34-95 | |
| - Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques | - 126.050.000 | - Dépenses informatiques | + 126.050.000 |
| 37-04 | | 34-94 | |
| - Enseignement et formation | - 1.874.482 | - Statistiques et études générales | 28.623.869 |
| 34-98 | | 37-61 | |
| - Statistiques et études générales | - 28.623.869 | - S.E.T.E. - Dépenses diverses | 1.847.482 |
| 57-90 | | 57-93 | |
| - Equipements administratifs (A.P.) | - 26.000.000 | - Equipement administratif (A.P.) | + 26.000.000 |

En 1992, la partition complète des services devrait aboutir à la suppression du budget des services communs.

B. LES SERVICES EXTERIEURS

45 emplois sont créés dans les services extérieurs du ministère :

- 15 emplois de directeurs et directeurs adjoints dans les services extérieurs du travail et de l'emploi,
- 2 emplois d'attachés de statistiques et 13 postes de contractuels pour les directions régionales du travail ;
- 15 emplois dans les délégations régionales à la formation professionnelle.

Ces créations sont gagées par 45 suppressions d'emplois de catégories C et D dans les services extérieurs.

Les rémunérations progressent de 7,3 %, soit + 75,6 millions de francs, dont 43,50 millions de francs au titre des ajustements généraux des crédits de rémunération, et 17,93 millions de francs pour la mise en oeuvre des deux premières tranches de l'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Les moyens de fonctionnement des services extérieurs du travail sont majorés de 31,8 millions de francs, ce qui représente une augmentation appréciable de 14,7 %. 243,2 millions de francs - sur un total de 248,1 millions de francs, seront globalisés dans une dotation gérée par service régional et départemental.

II - LE CONTRAT DE PROGRES DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI

En 1991, la subvention à l'A.N.P.E. s'établit à 3,813 milliards de francs, en progression de près de 13 %, soit + 437,7 millions de francs, du fait :

- de l'ajustement aux charges de personnel ;
- de la mise en oeuvre du contrat de progrès signé entre l'Agence, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle.

Le contrat de progrès entre l'Etat et l'A.N.P.E., conclu le 18 juillet 1990, définit :

1. Les deux objectifs prioritaires de l'Agence :

- 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.

2. Les moyens à employer : temps consacré au traitement des offres d'emploi, réorganisation de locaux...

3. Des indicateurs de résultat : taux de placement des offres, volume d'offres recueillies...

Par ailleurs, une annexe au contrat de progrès définit les "principes d'évolution des moyens de l'A.N.P.E. entre 1990 et 1993".

Cette annexe précise les bases de calcul de la subvention pour 1990, et de son évolution pour les années suivantes :

| Secteur | Montant (en millions de francs) | Base d'évolution |
|-----------------------------------|---|--|
| Personnel | 2.214,1 | Valeur du point d'indice de la fonction publique. Incidence de l'application du statut de 1990 - Création des emplois nouveaux : + 900 conseillers et administrateurs en 1990, 1991, 1992. |
| Moyens des services | 490,8 | Evolution en fonction des prix + emplois nouveaux + nouveaux cercles de recherche d'emploi, amélioration des conditions matérielles d'accueil. |
| Informatique | 330,0 | Généralisation des applications S.A.G.E. et G.I.D.E., développement des applications télématiques, poursuite du renouvellement des formations. |
| Prestations de l'établissement | 440,0 | Développement des moyens affectés au programme de contacts avec les usagers, à la recherche développement, aux enquêtes d'opinion, formation des agents. |
| Programmes additionnels éventuels | Evaluation des coûts de mise en oeuvre correspondants | Ajustement des moyens en conséquence. |

En 1991, la mise en oeuvre du contrat de progrès mobilise les enveloppes supplémentaires suivantes :

- mise en place du nouveau statut du personnel 151 MF
- création de 300 emplois 79,32 MF
- modernisation de l'informatique 16,42 MF
- amélioration de l'accueil des demandeurs d'emploi 14,00 MF
- développement des cercles de recherche d'emploi 10,00 MF

Par ailleurs, et conformément aux dispositions du contrat de progrès, l'A.N.P.E. sera autorisée, en 1991, à recruter 500 agents supplémentaires : 250 affectés aux tâches d'insertion associées au R.M.I., sur financement conjoint du ministère de la solidarité et des

conseils généraux, et 250 affectés aux missions locales, financées sur les ressources de ces missions.

III - VERS UNE REFORME DE L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

• La subvention de fonctionnement de l'A.F.P.A. progresse de 312,79 millions de francs, soit + 9,4 %, pour s'établir à 3,646 milliards de francs.

Depuis 1985, la part de la subvention d'Etat est passée de 86 % en 1985 à 83,65 % en 1990 :

Evolution des différents postes de ressources,
dans le budget initial de l'A.F.P.A., entre 1985 et 1990

| (en MF) | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Subvention d'Etat | 2 620,4 | 2 751,9 | 2 858,2 | 3 010,2 | 3 114,4 | 3 334,0 |
| Reports | 68,4 | 45,8 | 83,8 | 53,8 | 48,7 | 25,0 |
| Produits | 296,7 | 425,8 | 500,9 | 510,0 | 561,0 | 598,6 |
| Fonds Social Européen | 62,0 | 74,6 | 69,3 | 68,0 | 68,0 | 68,0 |
| Total des ressources | 3 047,5 | 3 298,1 | 3 512,2 | 3 642,0 | 3 792,1 | 3 985,6 |
| (en %) | | | | | | |
| Subvention d'Etat | 85,99 | 83,44 | 81,38 | 82,65 | 82,13 | 83,65 |
| Reports | 2,24 | 1,30 | 2,39 | 1,48 | 1,28 | 0,63 |
| Produits | 9,74 | 12,91 | 14,26 | 14,00 | 14,79 | 14,02 |
| Fonds Social Européen | 2,03 | 2,26 | 1,97 | 1,87 | 1,79 | 1,70 |
| Total des ressources | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

La part des produits a progressé et s'est stabilisée en 1987 à 14,26 %. La moitié de ces produits est constituée de crédits publics obtenus auprès des services extérieurs de l'Etat et de l'A.N.P.E.

L'A.F.P.A. fonctionne quasi exclusivement sur crédits d'Etat : elle recueille 1 % des crédits des collectivités locales, et 1 % des crédits en provenance des entreprises.

• **Les structures de l'A.F.P.A.**

L'A.F.P.A. a été constituée en 1966 sous forme d'association de la loi de 1901 ; elle est considérée, malgré son statut de droit privé, comme une composante essentielle du service public de l'emploi, de par son poids et ses traditions.

L'A.F.P.A. compte 10.000 agents en contrat à durée déterminée, et un millier d'agents en contrat à durée indéterminée. Les emplois "techniques" sont au nombre de 6.000, les emplois "administratifs et de service" au nombre de 5.000.

130 centres de formation professionnelle des adultes sont implantés sur l'ensemble du territoire ; l'appareil pédagogique de l'A.F.P.A. comporte, par ailleurs, sept centres pédagogiques et techniques d'appui, et vingt et un centres psycho-techniques régionaux.

• **Les activités**

En 1989, 120.000 stagiaires ont été formés par l'A.F.P.A. Les entrées en formation ont progressé légèrement : + 1 % par rapport à 1988 et le nombre de stagiaires formés est stable.

Parmi les actions financées sur le budget principal, celles qui sont dispensées dans le cadre de la subvention de l'Etat diminuent, par rapport aux actions conventionnées en direction des jeunes et des chômeurs de longue durée.

Par ailleurs, les formations financées sur les budgets "annexes", c'est-à-dire hors Etat, progressent en volume d'heures stagiaires.

Bilan d'activité de l'A.F.P.A. en 1989

| Sources de financement | Effectifs entrés en formation | Effectifs formés | Heures-stagiaires (en milliers) |
|--|-------------------------------|------------------|---------------------------------|
| Budget principal (total)..... | 96.656 | 79.432 | 52.942 |
| Demandeurs d'emploi et autres actions financées sur la subvention de l'Etat..... | 66.101 | 53.391 | 41.918 |
| Actions conventionnées F.N.E. et F.F.P.P.S. en direction des jeunes et chômeurs de longue durée..... | 30.555 | 26.041 | 11.026 |
| Budgets annexes (total)..... | 41.206 | 38.507 | 4.503 |
| Collectivités locales (demandeurs d'emploi)..... | 829 | 754 | 370 |
| Formation continue, entreprises privées et secteur public..... | 36.826 | 34.746 | 3.024 |
| Contrats de formation en alternance..... | 1.938 | 1.284 | 556 |
| F.N.E.-entreprises; conventions, congés de conversion..... | 1.608 | 1.446 | 435 |
| Actions internationales :..... | 306 | 277 | 118 |
| Total général (hors C.P.T.A.) (1)..... | 137.862 | 117.939 | 57.445 |

(1) Centres pédagogiques et techniques d'appui (1.728 stagiaires entrés et formés pour un volume de 168.000 heures-stagiaires).

• **Le rôle de l'A.F.P.A.**

La vocation de l'A.F.P.A. est double : fournir du personnel qualifié aux entreprises, s'adresser en priorité aux demandeurs d'emploi.

Toutefois, du fait de la dégradation de la situation de l'emploi, l'A.F.P.A. a été de plus en plus sollicitée pour assurer la mise en oeuvre de dispositifs d'insertion, sans que soit redéfinie clairement sa mission, ni adapté son appareil de formation. Dès lors, l'A.F.P.A. se trouve confrontée à ses contradictions :

- comment conserver un rôle prioritaire vis-à-vis des demandeurs d'emploi, alors que le niveau de ceux-ci est souvent devenu trop bas pour les formations proposées ?

- comment préserver une qualité de référence nationale en matière de pédagogie, et comment conquérir des parts de marché auprès des entreprises, alors que l'appareil de formation ne s'est pas ouvert à l'extérieur ?

Le malaise de l'institution est devenu assez manifeste pour que soit commandée, à l'instar de ce qui avait été fait pour l'A.N.P.E. à l'automne 1989, une mission d'audit conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales. Toutefois, les conclusions de ce rapport ne sont pas encore connues, et votre rapporteur insiste vivement sur la difficulté, dans ce contexte, à apprécier à sa juste mesure l'activité de l'A.F.P.A. et évaluer le projet de réforme annoncé, à un terme rapproché, par le secrétaire d'Etat à la formation professionnelle.

Ces considérations ont amené votre Commission des finances à adopter un amendement de suppression de crédits de 312,79 millions de francs, correspondant à la progression de la subvention de fonctionnement à l'A.F.P.A. proposée pour 1991.

CHAPITRE II

UNE NOUVELLE PROGRESSION DES DEPENSES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

I - UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CREDITS BUDGETAIRES CONSACRES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les dépenses de formation professionnelle inscrites au budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, s'établissent à 26.782 millions de francs, au lieu de 24.946 millions de francs en 1990.

A. LES ACTIONS EN FAVEUR DES JEUNES : UNE NETTE ACCELERATION

Stages jeunes

(en millions de francs)

| Actions | 1990 | 1991 | Evolution 1991/1990 (en %) | Principales évolutions en 1991 |
|--|----------------|-----------------|----------------------------------|---|
| Crédit formation jeunes | 4.406,5 | 5.071,95 | + 15,1 | 200.000 bénéficiaires (x 2) Accompagnement : 683,25 MF |
| Autres stages jeunes | 378,1 | 476,1 | + 25,9 | + 5.000 stages pour les jeunes les plus défavorisés |
| Accompagnement (missions locales, PAIO....) | 375,3 | 481,9 | + 28,4 | Renforcement de toutes les structures d'accompagnement |
| Apprentissage | 463,9 | 570,1 | + 22,9 | Augmentation de la participation de l'Etat à la rénovation de l'apprentissage |
| Total | 5.623,8 | 6.600,05 | + 17,4 | |

1. Le crédit-formation

Présenté comme une deuxième chance - après l'école - offerte à tous les Français d'acquérir une qualification minimale, le crédit-formation est une individualisation du "parcours" de formation à travers les stages existants, qui s'est d'abord adressée aux jeunes en 1990.

Les crédits correspondants progressent très notablement en 1991, du fait d'une augmentation du nombre de bénéficiaires : 125.000 au lieu de 100.000.

(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Evolution (en %) |
|---|-----------------|-----------------|---------------------|
| Chapitre 43-03 | | | |
| - Fonctionnement des stages | 1.908,80 | 2.289,60 | + 19,9 |
| - Accompagnement | 435,00 | 683,25 | + 57,1 |
| Total | 2.343,80 | 2.972,85 | + 26,8 |
| Chapitre 43-04 | | | |
| - Rémunération des jeunes | 2.062,70 | 2.099,10 | + 1,8 |
| Total des dépenses liées au crédit-formation | 4.406,50 | 5.071,95 | + 15,1 |

Cette vive progression de dépenses appelle plusieurs réflexions :

- si le crédit-formation n'est pas en lui-même une mesure nouvelle, il génère un nombre de places de stages supplémentaire et surtout des coûts d'accompagnement très importants. A cet égard, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de la mise en place de 400 coordonnateurs recrutés hors des services, et l'avenir administratif de ceux-ci, à l'heure où les structures "normales" des services extérieurs de la formation professionnelle font l'objet de renforcements ;

- l'efficacité du crédit-formation ne va pas de soi : en premier lieu, le fait d'acquérir une qualification de faible niveau ne peut plus être, aujourd'hui, une garantie d'accès à l'emploi ; en deuxième lieu, aucune limitation de durée des stages ne permet de sanctionner une mauvaise utilisation du dispositif ; enfin, le crédit-

formation peut devenir une simple solution d'attente pour certains jeunes, du fait de la rémunération versée. Aucun indicateur ne permettra de savoir, avant longtemps, si le crédit-formation n'est pas seulement un "autre" revenu minimum d'insertion.

2. L'apprentissage

Depuis l'intervention de la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987, portant réforme de l'apprentissage, les crédits consacrés à cette action ont évolué de la manière suivante :

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 (P.L.F.) |
|--|-------|-------|-------|------------------|
| Participation de l'Etat à la rénovation de l'apprentissage | 220,0 | 220,0 | 193,6 | 228,2 |
| Loi portant rénovation de l'apprentissage | 36,0 | 39,3 | 40,3 | 86,9 |
| Relèvement des barèmes de l'apprentissage | | | 180,0 | 180,0 |
| Investissement | 7,0 | 50,0 | 50,0 | 75,0 |
| Total | 263,0 | 309,3 | 463,9 | 570,1 |

Un programme exceptionnel a été adopté en juillet 1989, qui comportait une participation de l'Etat :

- de 180 millions de francs à la modernisation des équipements,
- de 180 millions de francs au relèvement des barèmes d'apprentissage.

En 1991, la majoration des crédits consacrés par l'Etat à la rénovation de l'apprentissage correspond au coût de l'ajustement des contrats de plan : 4,6 millions de francs, au développement des actions de rénovation de l'apprentissage : 20 millions de francs, enfin à une initiative particulièrement intéressante qui est la formation d'ingénieurs par la voie de l'apprentissage : 10 millions de francs.

Depuis 1985, le nombre d'entrées annuel en apprentissage croît régulièrement - plus de 137.500 en 1989 - ce qui s'accompagne d'une forte progression des effectifs au niveau IV : 5.585 contrats, soit un doublement des effectifs par rapport à 1988.

B. LA FORMATION DES SALARIES

La progression des crédits destinés aux actions de formation des salariés est de plus de 7 % :

Stages salariés

| Actions | 1990 | 1991 | Evolution 1991/1990 (en %) | Principales évolutions en 1991 |
|---|-----------------|-----------------|----------------------------------|---|
| Programme national de formation professionnelle | 2.801,46 | 2.852,56 | + 1,8 | + 100 MF pour la politique contractuelle avec les entreprises, + 20 MF pour les actions avec l'Europe de l'Est, + 11,8 MF pour les nouvelles qualifications |
| Congé individuel de formation | 500,0 | 710,0 | + 42,0 | Utilisation croissante du CIF pour le crédit-formation |
| Fonds national de l'emploi | 308,71 | 308,71 | 0 | Stabilité depuis 1988. Accent sur les cadres et travailleurs handicapés. |
| Total | 3.610,17 | 3.871,27 | + 7,2 | |

• Le programme national de formation professionnelle

Ce programme rassemble les actions de formation continue, non décentralisées en direction des régions du fait de leur caractère prioritaire pour l'Etat. Ces actions sont mises en oeuvre au moyen :

- des contrats de plan conclus avec les régions ;
- des conventions de formation avec les ministères techniques compétents et les préfets de région ;
- des engagements de développement de la formation des salariés avec les branches professionnelles et les entreprises.

Le bilan, pour 1989, du programme national de formation professionnelle est le suivant :

En 1991, intervient un redéploiement des actions ; des économies sont réalisées sur les programmes ministériels : - 15 millions de francs, les actions multimédias : - 15 millions de francs, les grands chantiers : - 5 millions de francs. En revanche, l'accent est mis sur la politique contractuelle : + 100 millions de francs, la formation des ingénieurs : + 15,6 millions de francs, les actions internationales : + 20 millions de francs, les nouvelles qualifications : + 11,8 millions de francs.

- **Le congé individuel de formation**

En 1990, l'Etat a plus que triplé sa participation au financement du congé individuel de formation qui est passée de 160 millions de francs à 500 millions de francs, pour pallier le taux de progression insuffisant des ressources disponibles provenant du taux de 0,10 % de la masse salariale des entreprises.

En 1991, la participation de l'Etat progresse de 42 % pour s'établir à 710 millions de francs. Dans cette dotation, 550 millions de francs seront consacrés à l'utilisation du congé individuel dans le cadre du crédit-formation.

- **Le Fonds national de l'emploi**

Les interventions du F.N.E. - hors chômeurs de longue durée - s'adressent aux entreprises (par voie de convention d'adaptation, ou de prévention des licenciements), ou bien à des publics particuliers : cadres, handicapés...

En 1991, l'accent est mis sur les opérations menées en faveur de ces publics, ce qui confirme la tendance existant depuis 1988.

(en millions de francs)

| | 1990 | 1991 | Evolution 1991/1990 (en %) |
|----------------------------------|--------|--------|----------------------------------|
| Conventions avec les entreprises | 182,71 | 158,71 | + 13,2 |
| Publics particuliers | 126,00 | 150,00 | + 19,0 |

C. LES STAGES EN DIRECTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

La progression des crédits consacrés aux chômeurs est plus modérée :

Stages demandeurs d'emploi

| Actions | 1990 | 1991 | Evolution 1991/1990 (en %) | Principales évolutions en 1991 |
|--|-----------------|-----------------|----------------------------------|---|
| Rémunérations stagiaires AFPA | 1.544,6 | 1.444,6 | - 6,5 | Diminution au profit de l'"allocation de formation-reclassement". |
| Allocation formation reclassement (versement à l'UNEDIC) | 795,0 | 950,0 | + 19,5 | Augmentation du nombre de bénéficiaires (financement Etat-régions) |
| Fonds national de l'emploi | 7.669,9 | 7.811,3 | + 1,8 | Maintien du nombre de places de stages à 415.000 - surcoût qualitatif |
| Crédit formation | | 236,0 | n.s. | Coût d'accompagnement des stages |
| Total | 13.343,5 | 14.088,7 | + 5,6 | |

- **Les rémunérations des stagiaires de l'A.F.P.A.**

La dotation consacrée aux rémunérations des stagiaires de l'A.F.P.A. diminue de 100 millions de francs et s'établit à 1.444,6 millions de francs, du fait d'un redéploiement des stagiaires en direction de l'allocation formation-reclassement.

- **L'allocation formation-reclassement**

Le coût de l'"A.F.R." est assuré conjointement par l'Etat et le régime d'assurance-chômage. En 1991, la charge financière est prévue à hauteur de 1.730 millions de francs, pour une dépense globale estimée à 2.400 millions de francs. La part de l'Etat est inscrite à hauteur de 950 millions de francs, à l'article 83 du chapitre 43-04 "Rémunération des stagiaires". Les rémunérations afférentes aux stages organisés par l'A.F.P.A., le F.N.E., ou le F.F.P.P.S., sont globalisées avec les autres rémunérations aux articles 40 et 50 du même chapitre.

• **Les stages du Fonds national de l'emploi**

En 1990, les stages en faveur des chômeurs de longue durée ont été simplifiés et globalisés. La dotation correspondant à ces stages a diminué de plus de 8 % pour s'établir à 8,345 milliards de francs.

En 1991, le nombre de bénéficiaires de ces stages est maintenu à 415.000.

Toutefois, les crédits progressent de 386,6 millions de francs, du fait de surcoûts qualitatifs, et de l'utilisation de ces stages dans le cadre du crédit-formation : + 136 millions de francs.

D. LES COÛTS STRUCTURELS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les moyens de fonctionnement et d'équipement de la formation professionnelle progressent fortement :

Frais de fonctionnement et moyens d'équipement

| Actions | 1990 | 1991 | Evolution 1991/1990 (en %) | Principales évolutions en 1991 |
|---|--------------|--------------|----------------------------------|---|
| Remboursement des frais de gestion de rémunérations de stagiaires | 81,7 | 130,0 | + 59,1 | Prise en charge par un organisme public de l'ensemble de la gestion des stagiaires - sauf chômeurs indemnisés - |
| Investissements pour la formation professionnelle (CP) | 159,7 | 190,7 | + 19,4 | Equipped des centres, soutien à la formation d'ingénieurs par la voie de l'apprentissage. |
| Total | 241,4 | 320,7 | + 32,8 | |

La dotation de remboursement au C.N.A.S.E.A. (Centre national d'adaptation des structures des exploitations agricoles) est majorée de plus de 59 %, du fait de la prise en charge, en 1991, par cet organisme, de l'ensemble des stagiaires, en dehors des chômeurs indemnisés.

Les investissements progressent de plus de 19 % dans le budget initial. Au cours de l'examen du budget à l'Assemblée nationale, ces crédits ont encore été majorés de 100 millions de francs en faveur de l'apprentissage.

II - UNE PROGRESSION CONTINUE DE L'ACTION DES REGIONS ET DES ENTREPRISES

A. LES REGIONS

La dotation de décentralisation, issue de la loi du 7 janvier 1983, assure la prise en charge par les régions des compétences transférées, en matière de formation professionnelle, et évolue comme la dotation globale de fonctionnement.

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Dotation de décentralisation | 2.164,44 | 2.362,12 | 2.421,18 | 2.603,11 |
| Pourcentage d'augmentation | | + 9,3 | + 2,5 | + 7,5 |

La répartition des crédits transférés s'effectue par application des critères du décret du 7 janvier 1985. Sur ces bases, l'évolution de la part de chaque région a ainsi évolué depuis 1983 :

Les effets de la redistribution (poids relatif de chaque région dans la répartition nationale)

| Régions | (En %) | |
|--------------------------------------|---------------|---------------|
| | 1983 | 1990 |
| Alsace | 3,99 | 3,44 |
| Aquitaine | 5,95 | 5,55 |
| Auvergne | 2,53 | 2,47 |
| Bourgogne | 2,54 | 2,99 |
| Bretagne | 5,83 | 5,33 |
| Centre | 3,77 | 3,87 |
| Champagne - Ardenne | 1,82 | 2,07 |
| Corse | 0,89 | 0,89 |
| Franche-Comté | 1,18 | 1,51 |
| Île-de-France | 13,99 | 14,83 |
| Languedoc - Roussillon | 3,91 | 3,79 |
| Limousin | 1,51 | 1,37 |
| Lorraine | 5,82 | 5,08 |
| Midi - Pyrénées | 4,44 | 4,22 |
| Nord - Pas-de-Calais | 4,63 | 5,59 |
| Basse-Normandie | 2,94 | 2,81 |
| Haute-Normandie | 2,37 | 2,62 |
| Pays de la Loire | 7,31 | 6,40 |
| Picardie | 1,78 | 2,76 |
| Poitou - Charentes | 4,84 | 4,10 |
| Provence - Alpes - Côte d'Azur | 6,59 | 6,99 |
| Rhône - Alpes | 8,60 | 8,30 |
| Guadeloupe (1) | 0,74 | 0,93 |
| Guyane (1) | 0,19 | 0,23 |
| Martinique (1) | 0,99 | 1,14 |
| Réunion (1) | 1,16 | 1,44 |
| Total | 100,00 | 100,00 |

(1) Nouveaux crédits relatifs aux centres de F.P.A.

L'effort spécifique des régions peut être retracé de la manière suivante entre 1989 et 1990 :

| Hors régions d'outre-mer | 1989 | 1990 | Evolution 1991/990 (en %) |
|--------------------------------------|-----------------|-----------------|--|
| Total des régions | 4.912,07 | 5.315,46 | 8,2 |
| Crédits transférés par l'Etat | 2.095,14 | 2.146,85 | 2,5 |
| Autres ressources | 2.832,12 | 3.168,61 | 11,9 |

Par ailleurs, l'A.N.P.E. bénéficie d'une subvention d'investissement de 45,4 millions de francs en crédits de paiement (83,6 millions de francs en autorisations de programme), ce qui représente une progression appréciable.

B. LES ENTREPRISES

Les résultats provisoires font apparaître une accentuation de l'effort de formation des entreprises en 1989. Alors que l'obligation légale est de 1,2 % de la masse salariale, le taux moyen de participation a été de 2,97 %.

L'effort de formation croît avec la taille de l'entreprise : les plus petites entreprises semblent diminuer leur participation :

1989 (résultats provisoires)

| Entreprises de | 10 à 19 salariés | 20 à 49 salariés | 50 à 499 salariés | 500 à 1.999 salariés | 2.000 salariés et plus | Ensemble des entreprises d'au moins 10 salariés |
|---|------------------|------------------|-------------------|----------------------|------------------------|---|
| Nombre d'entreprises | 25.640 | 37.920 | 27.380 | 1.770 | 390 | 86.100 |
| Montant des cotisations versées (millions F.) | 43.710 | 138.610 | 309.880 | 198.590 | 347.630 | 1.038.420 |
| Dépenses déductibles (millions F.) | 584 | 1.991 | 6.229 | 5.778 | 16.256 | 30.838 |
| Dont : formation professionnelle en alternance (millions F.) | 122 | 375 | 857 | 575 | 1.039 | 2.968 |
| Taux de participation (%) | 1,34 | 1,44 | 2,01 | 2,91 | 4,68 | 2,97 |
| Versements au Trésor (millions F.) | 19 | 54 | 23 | 3 | - | 99 |
| Part des versements aux F.A.F. (%) | 32 | 27 | 15 | 6 | 2 | 7 |
| Nombre de salariés | 380.700 | 1.202.400 | 2.661.400 | 1.527.700 | 2.587.800 | 8.430.000 |
| Pourcentage de salariés ayant suivi un stage (hors contrats de formation en alternance) | 10,4 | 18,5 | 27,3 | 35,3 | 50,6 | 34,3 |

Source : Exploitation des déclarations fiscales des employeurs C.E.R.E.Q.-D.F.P., O.P.A.C.I.F. et F.A.F.

Conformément à la tendance déjà observée, ce sont les catégories les plus qualifiées qui ont les chances d'accès à la formation les plus grandes :

1989 (résultats provisoires)

| Entreprises de | 10 à 19 salariés | 20 à 49 salariés | 50 à 499 salariés | 500 à 1.999 salariés | 2.000 salariés et plus |
|--|------------------|------------------|-------------------|----------------------|------------------------|
| | % | % | % | % | % |
| Mécaniciens, ouvriers spécialisés | 2,1 | 3,4 | 8,9 | 15,7 | 23,2 |
| Ouvriers qualifiés | 3,8 | 5,6 | 15,0 | 24,4 | 44,2 |
| Employés | 9,6 | 11,5 | 22,5 | 35,2 | 45,6 |
| Agents de maîtrise, agents techniques, techniciens | 14,6 | 18,7 | 35,1 | 53,0 | 67,9 |
| Ingénieurs et cadres | 15,5 | 21,1 | 39,7 | 58,6 | 68,0 |

Source : Exploitation des déclarations fiscales des employeurs C.E.R.E.Q.-D.F.P. Il faut noter que cette source sous-estime de moitié le part des stagiaires accueillis par les F.A.F. et que, par conséquent, la statistique ci-dessus sous-évalue les chances d'accès à la formation, surtout dans les petites et moyennes entreprises.

CHAPITRE III

UNE DIMINUTION SIGNIFICATIVE DES DISPOSITIFS D'INSERTION, DE RECLASSEMENT ET D'INDEMNISATION

Le budget de 1991 tire les conséquences de la baisse de régime de plusieurs dispositifs :

- les actions d'insertion professionnelle, c'est-à-dire celles qui visent à assurer directement un emploi, ont connu un rendement décroissant en 1990 ;

- les dépenses de reclassement et d'allocations, qui accompagnent les licenciements, ont également diminué du fait de l'amélioration de la situation de l'emploi.

I - LES ACTIONS D'INSERTION PROFESSIONNELLE : DIMINUTION MAIS REORIENTATION

En 1991, la diminution des dépenses d'insertion est significative :

(en millions de francs)

| Actions | 1990 | 1991 | Evolution 1991/1990 (en %) | Evolution des actions en 1991 |
|--|------------------|-----------------|----------------------------------|---|
| Stages d'initiation à la vie professionnelle | 1.486,03 | 428,70 | - 71,2 | Diminution de 140.000 à 40.000 bénéficiaires. |
| Travaux d'utilité collective | 1.000,00 | - | - 10,0 | Suppression du dispositif en 1990. |
| Programmes d'insertion locale | 685,50 | - | - 100,0 | Suppression du dispositif en 1990. |
| Contrats emploi-solidarité | 2.523,32 | 3.223,32 | + 27,7 | Montée en régime des CES créés en 1990, remplaçant les TUC et PIL. 300.000 bénéficiaires attendus. |
| Entreprises d'insertion | 46,00 | 79,00 | + 72,0 | Réactivation du dispositif depuis 1989. |
| Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises | 2.255,00 | 1.631,50 | - 27,7 | Ajustement aux dépenses effectivement réalisées en 1990. |
| Autres actions pour la promotion de l'emploi (dotation déconcentrée, actions expérimentales) | 485,68 | 465,00 | - 4,3 | Ajustement aux dépenses réalisées en 1990. |
| Chantiers de développement DOM-TOM | 26,49 | 37,81 | + 42,7 | Ajustement aux besoins dans les TOM. |
| Aide aux travailleurs handicapés (dont garantie de ressources) | 3.310,90 | 3.635,20 | + 9,8 | Création de 2.800 places en CAT, 800 places en ateliers protégés, 1.300 places en milieu ordinaire. |
| Total | 11.818,90 | 9.500,13 | - 19,7 | |

La diminution de la dotation des stages d'initiation à la vie professionnelle est due notamment aux restrictions apportées par la législation dans un but de moralisation : dès lors, le nombre de stages prévus en 1991 est de 40.000, au lieu de 140.000 en 1990.

Les contrats emploi-solidarité remplacent effectivement les travaux d'utilité collective, et les programmes d'insertion locale, en 1991, après une année de transition. La formule des C.E.S. est beaucoup plus attractive pour les bénéficiaires, puisqu'elle comporte une rémunération sur la base d'un S.M.I.C. à mi-temps : à cet égard, l'inscription de 320 millions de francs au titre d'un fonds de compensation pour les associations et organismes ne pouvant dégager les fonds nécessaires au paiement de la quote-part laissée à leur charge, constitue un apport décisif pour le succès de la mesure, et doit être maintenue.

Les crédits d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise diminuent très fortement (- 605 millions de francs) du fait du moindre succès remporté par cette formule depuis deux ans. Le nombre de bénéficiaires s'est établi à 52.742 en 1989, l'aide allant jusqu'à 45.000 F et comprenant une exonération de charges sociales pendant six mois. Le taux de réussite des entreprises ainsi créées serait, d'après les informations recueillies par votre rapporteur, du même ordre que celui de l'ensemble des entreprises. Toutefois, les modifications apportées, depuis sa création, au dispositif montrent une hésitation entre la sélectivité et le succès quantitatif.

En sens inverse, on assiste en 1991 à un renforcement très net des moyens alloués à l'insertion des travailleurs handicapés, conformément aux engagements pris l'an dernier par le Gouvernement.

Cette progression des crédits recouvre :

- une hausse des dotations consacrées aux ateliers protégés (de 69,22 à 91,47 millions de francs), et aux équipes de préparation et de suite (de 24 à 39,10 millions de francs) ;

- une majoration de 9 %, soit 286,6 millions de francs, des crédits de financement de la garantie de ressources, correspondant à l'ajustement aux besoins de la dotation et à la création de 2.800 places en centres d'aides par le travail, 800 places en ateliers protégés et 1.300 places en milieu ordinaire : ces créations constituent une avancée tout à fait appréciable et doivent être poursuivies.

II - LES DEPENSES DE RECLASSEMENT : UNE DIMINUTION NOTABLE DU FAIT DE L'AMELIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI

(en millions de francs)

| Actions | 1990 | 1991 | Evolution 1991/1990 (en %) | Evolutions des actions en 1991 |
|--|------------------|------------------|----------------------------|---|
| Retour des travailleurs étrangers privés d'emploi | 50,00 | 20,00 | - 60,0 | Ajustement aux dépenses réalisées |
| Congés et conventions de conversion | 803,00 | 673,00 | - 16,2 | Diminution du nombre de bénéficiaires. |
| Dotations de restructuration | 368,00 | 368,00 | 0 | Maintien en volume d'une dotation totalement déconcentrée. |
| Conventions sociales de la sidérurgie | 5.918,17 | 5.841,17 | - 1,4 | Diminution du nombre de bénéficiaires |
| Contrats de solidarité (préretraites progressives) | 519,22 | 576,22 | + 10,9 | Progression après le réajustement effectué en 1989 |
| Préretraites "Allocations spéciales du FNE" | 19.569,42 | 17.956,42 | - 8,3 | Décroissance forte du nombre de bénéficiaires des allocations spéciales du FNE (licenciement des plus de 55 ans). |
| Total | 27.227,81 | 25.434,81 | - 6,6 | |

Les différents dispositifs de conventions avec les entreprises accompagnant les licenciements pour motif économique accusent une baisse de régime notoire. Cette diminution est surtout sensible pour :

- les congés de conversion, utilisés pour les réductions massives d'effectifs dans certains secteurs tels que la construction navale et la sidérurgie ;

- les conventions de conversion, instrument de base des plans sociaux des entreprises ;

- les allocations spéciales du F.N.E. pour les travailleurs licenciés âgés de plus de 55 ans : le nombre de bénéficiaires devrait passer de 206.950 en 1990 à 167.500 en 1991.

III - LES DEPENSES D'ALLOCATIONS : UN AJUSTEMENT MASSIF

(en millions de francs)

| Actions | 1990 | 1991 | Evolution 1991/1990 (en %) | Evolutions des actions en 1991 |
|---|------------------|-----------------|----------------------------------|---|
| Fonds de solidarité | 8.990,68 | 7.480,03 | - 17,4 | Diminution du nombre de chômeurs pris en charge au titre du régime de solidarité |
| Association pour la gestion de la structure financière "A.S.F." | 3.200,00 | 1.000,00 | - 69,0 | Arrivée à échéance de la participation de l'Etat aux coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite |
| Total | 12.190,68 | 8.430,03 | - 30,9 | |

Les deux principaux postes de dépenses d'allocations accusent une baisse massive, du fait :

- de l'arrivée à terme en 1990 de la participation de l'Etat à l'Association pour la gestion de la structure financière, prenant en charge les coûts d'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans. Dès lors, la dotation correspondante passe de 3,2 milliards de francs à 1 milliard de francs en 1991, du fait de l'engagement du Gouvernement de prolonger sa participation à hauteur de 3,75 milliards de francs du 1er octobre 1990 au 31 décembre 1993 ;

- de l'ajustement des crédits du Fonds de solidarité, finançant l'indemnisation des chômeurs arrivés en fin de droits à l'assurance-chômage. Après une hausse de plus de 2,4 milliards de francs sur deux ans, la dotation est réduite pour tenir compte d'une relative amélioration de la situation de l'emploi.

Annexe 1

Amendement

présenté par M. Maurice BLIN

au nom de la Commission des Finances

ARTICLE 44

Etat B

Travail, emploi, formation professionnelle

Titre IV : moins 8.421.495.246 F

Augmenter cette réduction de : 312.790 000 F

En conséquence, porter les mesures nouvelles à : moins 8.734.285.246 F

Annexe 2

Financements sur reports

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

MF

| | crédits LFI | financement sur reports | moyens totaux |
|--|----------------|----------------------------|------------------|
| ch.43-03- <u>fonds de la formation</u> | | | |
| . art. 10 formation en faveur des jeunes | 3.194,75 | 500,00 | 3.694,75 |
| . art. 20 programme national | 1.271,72 | 420,00 | 1.691,72 |
| . art. 30 SIVP | 15,00 | 80,00 | 95,00 |
| ch.43-04 - <u>rémunération des stagiaires.</u> | | | |
| . art.10 formation en faveur des jeunes | 865,31 | 1.470,00 | 2.335,31 |
| . art.20 programme national | 440,84 | 720,00 | 1.160,84 |
| . art.30 SIVP | 23,70 | 310,00 | 333,70 |
| . art.40 stagiaires AFPA | 944,63 | 500,00 | 1.444,63 |
| . art.50 fonds national de l'emploi | 2.801,73 | 1.500,00 | 4.301,73 |
| ch.44-72 - <u>conventions sociales de la sidérurgie</u>(art.30) | 5.917,17 | 200,00 | 6.117,17 |
| ch.44-74 - <u>fonds national de l'emploi</u> | | | |
| . art.63 allocations spéciales du FNE | 8.689,03 | 2.750,00 | 11.439,03 |
| ch.44-76 - <u>promotion de l'emploi</u> | | | |
| . art.60 aide aux demandeurs d'emplois créant une entreprise | 1.081,10 | 550,00 | 1.631,10 |

Annexe 3

MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

A. EN PREMIERE DELIBERATION

En première délibération, sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée Nationale a apporté aux crédits un certain nombre de modifications intervenues aux différents titres du budget.

- Un crédit supplémentaire de 1.354.840 F a été inséré aux chapitres 31-62 article 10 et 33-91 article 10 pour financer la transformation de 80 emplois de contrôleurs en inspecteurs du travail et de 40 emplois d'agents administratifs et contrôleurs du travail. En conséquence, les crédits du chapitre 31-61 article 10 ont été diminués du même montant.

- La subvention à l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (chapitre 36-61 article 40) a été majorée de 8.755.200 F, afin d'assurer le coût de la formation qui sera dispensée en 1991 aux agents recrutés à l'issue des transformations d'emplois programmées. Cette mesure est gagée par la diminution des crédits du chapitre 44-74 article 65 (congé en conventions de conversion et formations longues).

- Les crédits du chapitre 31-62 (article 30) ont été majorés de 568.935 F afin de porter à 12 % le taux de revalorisation des indemnités des corps de contrôleurs et inspecteurs des délégations régionales à la formation professionnelle.

Cette mesure a été gagée par la diminution des crédits inscrits au chapitre 43-03 - article 20 (programme national de formation professionnelle).

- Les crédits du chapitre 66-00 - article 10 ont été majorés de 100 millions de francs afin de promouvoir le développement de l'apprentissage. Cette mesure a été gagée par la réduction du même montant des crédits du chapitre 43-04 - article 50 (formation et insertion professionnelle, rémunération des stagiaires du F.N.E).

B. EN SECONDE DELIBERATION

En seconde délibération, sur proposition de la Commission des Finances, l'Assemblée a :

- majoré à titre non reconductible de 12,35 millions de francs les crédits du titre III (chapitre 37-63, article 20 : Actions pour le développement de la formation professionnelle) et de 0,3 million de francs les crédits du titre IV (chapitre 43-03, article 20 : Programme national de la formation professionnelle) ;

- majoré de 0,25 millions de francs les crédits du titre V (AP = CP, chapitre 66-00, article 10 : Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale).

Réunie le 31 octobre 1990, sous la présidence de M. Jean Clouet, vice-président, la Commission des Finances a examiné les crédits du budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du budget des services communs pour 1991 sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur spécial.

La Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du budget des services communs pour 1991.

Réunie le 20 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen définitif du projet de loi de finances pour 1991 soumis au vote de l'Assemblée nationale en application de l'article 49-3 de la Constitution.

La Commission a confirmé la décision prise lors de l'examen des crédits du budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du budget des services communs pour 1991.