

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

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 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général

TOME III

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

ANNEXE N° 2

AFFAIRES SOCIALES ET EMPLOI

I. Section commune

III. Emploi

Rapporteur spécial : M. Jacques MOSSION.

[1] Cette commission est composée de : MM Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Moission, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) ; 363 et annexes, 365 (annexes n°s 2 à 5), 396 (tomes I à IV) et T.A. 43.

Sénat : 66 (1986-1987)

SOMMAIRE

	Pages
<i>I. – Principales observations de la Commission</i>	4
<i>II. – Examen en Commission</i>	5
<i>Avant-propos</i>	7
PREMIERE PARTIE :	
CHAPITRE I : Evolution récente du marché de l'emploi	9
1. Le marché de l'emploi semble se réveiller	-9
2. Chômage : une amélioration récente qui succède à une forte dégradation.	10
CHAPITRE II : Le nouveau plan en faveur de l'emploi	13
I. Une atténuation du poids de l'Etat dans les relations employeurs-salariés	13
II. L'élaboration de nouvelles formes d'emploi	14
III. Le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes	14
DEUXIEME PARTIE :	
Le projet de budget pour 1987.	
CHAPITRE I : La section commune : des crédits de gestion courante	19
I. Les moyens des services sous le signe des transferts et de l'informatisation	19
II. Les dépenses en capital : l'impact de la partition des D.D.A.S.S.	22

CHAPITRE II : La section « Emploi » : un budget prioritaire.	23
I. La modernisation du service public de l'emploi.	23
II. Les interventions publiques : un recentrage sur les actions prioritaires.	26
<i>A. L'effort budgétaire se trouve concentré sur la formation professionnelle.</i>	<i>27</i>
<i>B. Les actions d'incitation.</i>	<i>31</i>
<i>C. Les actions d'assistance : une stabilisation à un niveau élevé.</i>	<i>33</i>

I. - PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. Le marché du travail semble se raffermir. En effet, au cours du premier semestre 1986, l'économie française a créé plus d'emplois salariés qu'elle n'en a perdus. Toutefois, cette tendance reste hésitante et s'avère largement insuffisante pour absorber l'accroissement de la population active dû aux problèmes démographiques.

2. En conséquence, le chômage s'est sensiblement aggravé. Au mois d'août dernier, 10,7 % de la population active se trouvait à la recherche d'un emploi. Ce phénomène, qui reste particulièrement sensible dans la population jeune, affecte également de plus en plus les adultes de 25 à 49 ans.

3. Pour répondre à cette situation, le Gouvernement a adopté un nouveau plan en faveur de l'emploi, qui s'organise autour de deux séries de dispositions :

- .des mesures spécifiques en faveur des jeunes, s'appuyant sur les formations en alternance et sur une exonération de charges sociales patronales,

- .des mesures plus générales tendant à assouplir les contraintes légales qui pèsent sur le marché de l'Emploi.

4. Le projet de budget pour 1987 traduit fidèlement ces orientations, avec un effort particulièrement marqué sur les interventions « actives » comme la formation professionnelle. En complément des crédits directement prévus pour les différents types de stages, une provision de 2,83 milliards de francs permettra d'adapter l'action de l'Etat au vu des résultats enregistrés et des besoins qui pourraient naître.

5. Cette concentration des moyens sur les actions prioritaires s'accompagne d'économies substantielles réalisées sur des formes d'intervention dont l'impact décroît très sensiblement.

6. Le projet de budget pour 1987 traduit également le respect des engagements de l'Etat dans le domaine de la solidarité. A cet égard, il convient de souligner le poids particulièrement important des préretraites (32,2 milliards). Dans ces conditions, certaines mesures d'économies prévues dans le projet de budget annoncent d'ores et déjà quelques réformes dans les conditions d'attribution. Votre rapporteur souhaite toutefois que les plus démunis ne soient pas conduits à supporter les conséquences de ces modifications réglementaires.

II. - EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 22 octobre 1986, la Commission des finances a examiné les crédits des affaires sociales et de l'emploi, I. Section commune et III. Emploi pour 1987.

M. Jacques Mossion, rapporteur spécial, a indiqué que pour 1987, les crédits demandés au titre de la section commune s'élèvent à 2.692,7 millions de francs, soit une progression de 13,4 %. Mais cette véritable explosion des moyens est en fait le fruit de nombreux transferts de dotations. Si l'on élimine ces opérations, la progression réelle de crédits revient alors à 6,6 %, ce qui reste cependant remarquable pour un budget ne retraçant que des moyens destinés au fonctionnement des services.

Abordant l'examen de la section « emploi » **M. Jacques Mossion**, a observé que dans un contexte de réduction des dépenses publiques, l'emploi et la formation professionnelle constituent, à l'évidence, une priorité. En effet, pour 1987, les crédits budgétaires consacrés à ces interventions progressent de 8,15 % pour atteindre 71 milliards de francs, dont 66,8 milliards (+ 2 %) directement inscrits au titre de la section « emploi » du budget des affaires sociales et 4,28 milliards intégrés dans le budget des charges communes en vue d'assurer le financement des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes.

Après avoir précisé l'évolution des principales dotations, en soulignant l'effort particulier réalisé en faveur des jeunes, le rapporteur spécial a présenté ses principales observations.

A l'issue de cette présentation, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis** de la commission des affaires sociales, a mis en relief l'action du Gouvernement en faveur de l'emploi, en précisant que 71 milliards de francs y étaient consacrés dans le budget.

M. Jean-Pierre Masseret a demandé des précisions sur la réforme des conditions d'attribution de certaines aides et sur le manque de succès des congés de conversion. Il a regretté la diminution des effectifs de l'A.N.P.E. en mettant en parallèle les effectifs nombreux de l'administration équivalente en Allemagne fédérale et souligné l'efficacité de celle-ci.

M. Josy Moinet s'est associé à cette remarque en indiquant sa crainte de voir le traitement personnalisé des demandeurs d'emploi devenir plus difficilement réalisable. Il a demandé des précisions sur les effets de la réduction des crédits de l'A.F.P.A. Concernant la section commune, il s'est en outre étonné du maintien des effectifs de la délégation à la formation professionnelle, à un niveau élevé alors que cette compétence est transférée depuis trois ans aux régions et des prélèvements opérés sur la dotation générale de décentralisation pour réaliser des équipements dont la charge incombe à l'Etat.

M. Jacques Descours Desacres a fait part du souhait des maires d'obtenir la liste des chômeurs résidant dans leur commune et s'est inquiété de l'affectation des emplois réservés aux travailleurs handicapés.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a demandé des précisions sur les crédits affectés au Haut comité d'action et de lutte contre l'alcoolisme et plus généralement regretté la diminution des crédits consacrés à la prévention. Il s'est étonné de la progression des crédits destinés aux objecteurs de conscience et a demandé au rapporteur d'obtenir des précisions sur les initiatives que le Gouvernement compte prendre pour améliorer le fonctionnement de l'A.N.P.E.

Mme Paulette Fost a mis en parallèle les résultats du plan pour l'emploi des jeunes (168.000 jeunes accueillis en entreprise) et les chiffres des demandeurs d'emplois âgés de moins de 25 ans (890.000) en soulignant l'effort à entreprendre dans ce domaine. Elle a en outre déploré que la plupart des stages ne débouchent pas sur des emplois stables.

A l'issue de cette discussion, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits pour 1987 des affaires sociales et de l'emploi ;
I. Section commune et III. Emploi.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Revenant sur la présentation adoptée en 1986, le fascicule qui retrace les crédits du Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi se divise en trois sections :

- I. Section commune
- II. Section Affaires sociales
- III. Section Emploi.

Le présent rapport, présenté au nom de la Commission des finances intéresse :

-la section commune qui rassemble les crédits de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale et une partie des crédits de fonctionnement des services extérieurs ;

-la section Emploi et formation professionnelle qui comprend les crédits d'intervention en matière d'emploi, de formation professionnelle et du travail ainsi que les crédits de personnel des services extérieurs du travail et de l'emploi.

Toutefois, avant de procéder à une analyse détaillée des crédits proposés pour 1987, votre Rapporteur présentera la situation du marché de l'emploi ainsi que les mesures récentes adoptées par le nouveau gouvernement en vue d'enrayer la montée du chômage. C'est en effet dans son contexte social mais aussi juridique que l'action financière de l'Etat doit être examinée.

PREMIERE PARTIE :

CHAPITRE PREMIER

EVOLUTION RECENTE DU MARCHE DE L'EMPLOI.

1. Le marché de l'emploi semble se réveiller

Dans le domaine du travail, l'évènement le plus positif depuis le début de l'année est sans nul doute le timide raffermissement du marché de l'emploi. Ainsi, durant le premier semestre 1986, et pour la première fois depuis 1982, l'économie française a créé plus d'emplois salariés qu'elle n'en a perdu.

Les effectifs salariés de l'ensemble des secteurs marchands non agricoles ont augmenté de 0,1 % au cours des six premiers mois de l'année. Ces performances demeurent certes fort modestes : elles se traduisent par la création nette de 15.000 emplois sur un total de 13.450.000. Toutefois, elles pourraient constituer le signe d'un renversement de la tendance enregistré depuis 1982.

Il est cependant à noter que ce mouvement de reprise affecte de façon très diverse les différents secteurs. Ainsi, on constate :

-la poursuite de l'accroissement des effectifs dans le secteur des services marchands où le nombre des salariés est passé de 7,421 millions à 7,471 millions en six mois ;

-un ralentissement de la réduction des effectifs dans les secteurs industriels alors que le bâtiment et les travaux publics sont redevenus créateurs d'emplois au second semestre.

Il est cependant prématuré d'en tirer des conséquences au plan général. En effet, les salariés des secteurs marchands non agricoles ne représentent que 56 % de la population active et 62 % de la population active occupée. Or, pour l'instant, l'évolution de ces deux derniers indicateurs est encore mal connue.

Tout au plus dispose-t-on des résultats de l'enquête « Emploi » de l'I.N.S.E.E., réalisée en mars 1986 et qui fait état d'un accroissement de 215.000 personnes en douze mois du nombre des actifs occupés. Cette évolution nettement favorable, doit cependant être interprétée avec prudence dans la mesure où elle est influencée par une véritable explosion des stages (+ 64 % en un an). Ceux-ci concernaient donc en mars 1986 environ 400.000 personnes, dont les 3/4 sont répertoriés parmi les actifs occupés.

Quoi qu'il en soit, cette progression demeure largement insuffisante pour absorber l'accroissement de la population active dû au jeu normal des phénomènes démographiques. En conséquence, le chômage continue de s'étendre.

2. Chômage : une amélioration récente qui succède à une forte dégradation

La faible décline du chômage, enregistrée au milieu de l'année dernière, s'est brusquement arrêtée au mois de novembre. Depuis cette date, le nombre des demandeurs d'emploi n'a pratiquement pas cessé de croître pour atteindre un niveau record au mois d'août dernier. Toutefois récemment, la tendance s'est à nouveau inversée.

a) Les demandes d'emploi ont atteint un niveau record...

A la fin du mois d'août 2.486.000 personnes étaient à la recherche d'un emploi à temps plein, soit une progression de 0,5 % par rapport à juillet et de 2,7 % sur un an.

Parallèlement, les demandes d'emploi à temps partiel atteignaient 147.000, soit + 4,3 % en un an, alors que les demandes portant sur un travail à durée déterminée régressaient de 11,7 % par rapport à avril 1985 pour revenir à 58.200.

b) ... avant de décroître légèrement.

Ce mouvement semble toutefois s'être à nouveau stoppé au mois de septembre dernier.

En effet, le nombre des demandeurs d'emploi est revenu à 2.473.000 en données CVS, soit une réduction de 0,5 % par rapport au sommet du mois d'août.

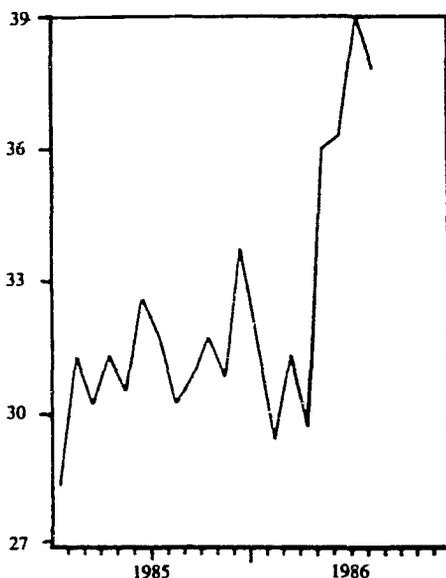
A l'évidence, cette baisse traduit l'impact, sur le marché de l'emploi, du plan d'urgence en faveur des jeunes arrêté au mois de juillet dernier. En effet, elle est exclusivement due à une réduction sensible (- 3,2 %) du nombre des chômeurs âgés de moins de 25 ans. En revanche, le nombre des chômeurs de la tranche 25-49 ans a continué à progresser (+ 1,1 %) pour atteindre 1.258.900.

c) Le réveil des offres d'emploi

Cette évolution contrastée du chômage s'accompagne cependant d'un phénomène nouveau qui fait naître quelques espoirs. En effet, depuis le mois de mars, le nombre des offres d'emploi non satisfaites s'est sensiblement redressé. Ce mouvement traduit une forte augmentation du nombre des offres d'emploi déposées au cours du mois ainsi qu'en témoigne le graphique suivant :

Offres d'emploi déposées au cours du mois

(en milliers - données CVS)



Sénat - GSI-Eco

Ainsi, 39.500 offres d'emploi à temps plein et à durée indéterminée auront été déposées au cours du mois de septembre, soit 25 % de plus qu'en janvier et 28 % de plus qu'en août 1985. Il est cependant difficile d'évaluer la part qui provient de la mise en place du nouveau plan pour l'emploi des jeunes et celle qui est directement liée à la conjoncture économique.

Cette sensible reprise constatée en ce qui concerne les offres d'emploi à durée indéterminée vient se cumuler avec un facteur plus ancien et plus profond : le recours accru à des contrats à durée déterminée.

En effet, durant le premier semestre 1986, l'A.N.P.E. a reçu 170.700 offres de ce type, soit une progression de 15 % par rapport à la même période de l'année précédente et de 28 % par rapport au premier semestre 1984.

d) Les métamorphoses du chômage

En conséquence, si le nombre des demandeurs d'emploi cesse de s'accroître, en revanche, les grandes caractéristiques de cette population évoluent très sensiblement.

- la montée en puissance de l'emploi temporaire.

Sur les 518.000 demandes d'emploi enregistrées par l'A.N.P.E. au cours du mois d'août, près de 230.500 étaient consécutives à la fin d'un contrat à durée déterminée. En constante progression depuis de nombreuses années, ce facteur représente désormais 44 % des motifs d'inscription contre 37,7 % en août 1985.

- les adultes de plus en plus concernés

De façon générale, la recrudescence du chômage touche, de façon très inégale les différentes générations. En conséquence, la population au chômage vieillit.

La part des jeunes âgés de moins de 25 ans régresse lentement, mais de manière continue depuis le milieu de 1984. En août dernier, cette catégorie représentait 35,7 % de la population au chômage, soit 889.800 personnes. Par rapport à août 1985, le nombre des jeunes chômeurs a donc diminué de 2,8 %, essentiellement sous l'effet de la multiplication des stages qui leur étaient offerts. Ce phénomène, encore accentué au mois de septembre, comporte cependant une contrepartie. En effet, le nombre des adultes à la recherche d'un emploi croît dans des proportions inquiétantes. En un an, ils sont passés de 1.125.500 à 1.258.900, soit une progression de 11,8 %.

La formidable accentuation du chômage enregistrée depuis le mois de novembre 1985, nécessitait à l'évidence une réaction énergique de la part du Gouvernement. En particulier, avec un taux de chômage proche de 25 %, la population jeune appelait une action spécifique. Toutefois, ce facteur ne doit pas occulter la très nette aggravation de la situation des adultes. C'est donc en se plaçant dans cette double optique que le Gouvernement a arrêté une série de mesures destinées à faciliter les embauches et dont l'impact commence à se faire sentir.

CHAPITRE II

LE NOUVEAU PLAN EN FAVEUR DE L'EMPLOI

Le nouveau plan pour l'emploi, principalement mis en oeuvre par voie d'ordonnance, s'appuie sur une idée directrice majeure : alléger les charges et les contraintes qui pèsent sur l'embauche.

Toutefois, et en vue de répondre aux caractéristiques de fond du marché de l'emploi, il s'organise autour de trois volets : une refonte de certains aspects de la législation du travail, l'élaboration de nouvelles formes d'emploi et la création d'un nouveau dispositif spécifique en faveur des jeunes.

I. UNE ATTENUATION DU POIDS DE L'ETAT DANS LES RELATIONS EMPLOYEUR-SALARIE

En ce domaine, trois principales mesures ont été prises jusqu'à présent. Il s'agit :

-de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, intervenue dans le cadre de la loi du 3 juillet 1986. Déjà fortement réduite depuis la promulgation de ce texte, cette procédure administrative sera totalement supprimée à compter du 1er janvier 1987. Parallèlement, les partenaires sociaux ont été invités à définir, par voie de négociation, de nouvelles règles permettant d'assurer l'élaboration d'un plan social en cas de licenciement ;

-d'une réforme très importante des dispositions légales régissant les contrats à durée déterminée, le travail à temps partiel et le travail intérimaire. Constatant que ces formes d'emploi répondaient de plus en plus aux aspirations tant des employeurs que des salariés, le Gouvernement a donc décidé de supprimer l'essentiel des contraintes imposées en 1982, sans toutefois remettre en cause les garanties accordées aux salariés concernés ;

-d'un allègement important, mais provisoire, des charges financières auxquelles doit faire face l'employeur lorsque l'effectif de son entreprise dépasse le seuil de 10 salariés.

Adoptées très récemment, ces différentes dispositions n'ont pas véritablement eu le temps de se traduire en terme d'emploi. Toutefois, si elles doivent permettre de faciliter les embauches, en revanche, elles s'avèrent à l'évidence largement insuffisantes pour en rainer une réduction sensible du chômage. Il est donc d'ores et déjà acquis qu'elles seront prochainement complétées par deux nouvelles formules : les programmes d'intérêt local et les emplois intermédiaires.

II. L'ELABORATION DE NOUVELLES FORMES D'EMPLOI

S'inspirant de la démarche qui avait conduit à la création des travaux d'utilité collective, le Gouvernement souhaite maintenant créer un cadre juridique et social dans lequel pourraient se développer des activités socialement utiles.

Bien que les informations sur ces différents projets soient aujourd'hui très incomplètes, il est cependant possible d'en préciser les grandes lignes.

-les programmes d'insertion locale s'adresseraient aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 25 ans et déjà indemnisés. Ces chômeurs de longue durée se verraient offrir un travail par les collectivités locales qui, en contrepartie, leur verseraient un complément d'indemnité.

-les « activités intermédiaires » restent pour l'instant assez imprécises. Sur le principe, il s'agirait de créer une nouvelle forme d'emploi dont le but serait d'assurer des services liés à la qualité de la vie (services aux familles ou aux personnes âgées). Toutefois, la mise en place d'un tel dispositif nécessite une grande prudence afin d'éviter une marginalisation des personnes concernées. En conséquence, le Ministre des Affaires sociales a chargé M. Dalle d'étudier les solutions envisageables en ce domaine.

III. LE PLAN D'URGENCE POUR L'EMPLOI DES JEUNES

Ayant une portée générale, les mesures précédentes doivent normalement bénéficier aux jeunes. Toutefois, compte tenu de la situation à laquelle ceux-ci doivent faire face, le Gouvernement a décidé de mettre en place un nouveau plan d'urgence en leur faveur.

S'inscrivant pour l'essentiel dans le cadre défini par l'accord paritaire interprofessionnel du 26 octobre 1983, il a pour objectif de créer les conditions d'une véritable mobilisation en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes.

1. Un cadre juridique en constante évolution.

Le dispositif mis en place pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes s'est considérablement développé au cours de ces dernières années. Avant 1984, ce dispositif était essentiellement dominé, d'une part par les contrats emploi-formation, et d'autre part, par les stages 16/18 ans et 18/25 ans élaborés dans le cadre de l'ordonnance du 26 mars 1982. A ces mesures, il convient cependant d'ajouter l'apprentissage qui, bien que ne relevant pas formellement de la formation professionnelle continue, tend à créer des situations « intermédiaires » entre l'école et la « vie active ».

Les contrats emploi-formation visaient à favoriser l'embauche et l'insertion professionnelle des jeunes de 18 à 26 ans et exceptionnellement, sans conditions d'âge, des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle ou devant acquérir un complément de qualification pour répondre aux besoins d'économie.

Depuis décembre 1985, ils sont ouverts en nombre limité aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 25 ans. Les employeurs assurent à ces jeunes une formation de 200 heures à 1.200 heures et bénéficient de la part de l'Etat d'une aide dont le montant est fixé par arrêté.

Les stages 16/18 ans et 18/25 ans regroupaient les stages de préparation à la vie professionnelle, d'orientation, d'insertion ou de qualification. Ce dispositif résultait pour l'essentiel, de l'ordonnance du 26 mars 1982; initialement réservé aux jeunes âgés de 16-18 ans et progressivement étendu à ceux ayant de 18 à 21 ans (1982), puis de 18 à 25 ans (1984), il permet de développer l'aptitude de ceux-ci au travail. Les bénéficiaires ayant le statut de stagiaires de la formation professionnelle, perçoivent une rémunération versée par l'Etat.

L'accord des partenaires sociaux sur la formation professionnelle, signé en octobre 1983 a débouché sur un nouveau dispositif dit de formation en alternance, instituant notamment les contrats de qualification, les contrats d'adaptation à un emploi et les stages d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.).

Le contrat de qualification se présente comme un contrat de travail dont la durée est égale au minimum à 6 mois et au maximum à 24 mois : il comprend une formation théorique et aboutit à l'acquisition d'une qualification sanctionnée par un titre ou un diplôme homologué ou reconnu par une convention collective. Le jeune titulaire a le statut de salarié, et l'entreprise lui verse une rémunération calculée par référence au SMIC.

Le contrat d'adaptation s'analyse également comme un contrat de travail, qui peut être à durée indéterminée ou déterminée d'au moins un an : il doit comporter plus de 200 heures de formation en vue d'assurer une insertion professionnelle rapide. Le jeune bénéficiaire perçoit un salaire au moins égal à 80 % du salaire minimum conventionnel correspondant à l'emploi occupé, mais qui ne peut être inférieur au SMIC.

Le stage d'initiation à la vie professionnelle (S.I.V.P.) s'apparente aux stages de la formation professionnelle. Bien que n'étant pas juridiquement lié à une entreprise, le bénéficiaire perçoit une indemnité de son employeur, complétée par l'État.

Enfin, la période récente a vu se développer une formule originale : **les travaux d'utilité collective (T.U.C.)** Lancés en octobre 1984, ces derniers constituent aujourd'hui un volet important de la politique d'insertion des jeunes. Mis en oeuvre par des organismes à but non lucratif ou par toute personne morale chargée d'une mission de service public, ces stages s'adressent aux jeunes sans emploi âgés de 16 à 21 ans et à ceux ayant de 22 à 25 ans se trouvant depuis plus d'un an en chômage.

2. Les modifications introduites par l'ordonnance du 17 juillet 1986.

Mis en oeuvre dans le cadre de l'ordonnance du 17 juillet 1986, le plan d'urgence en faveur des jeunes s'appuie pour l'essentiel sur les formations en alternance. Loin de créer de nouvelles formules, il s'est proposé d'élargir le dispositif existant tout en allégeant la charge des entreprises utilisant ces filières.

Dans cette perspective, des modifications ont donc été apportées aux modalités de mise en oeuvre des diverses formations :

- l'apprentissage, jusqu'ici réservé aux jeunes de 16 à 20 ans, est comme les formations en alternance, accessible aux 16-25 ans ;

- les formations alternées peuvent commencer dès l'âge de 16 ans ;

- les qualifications professionnelles auxquelles conduisent les contrats de qualification pourront être fixées par les commissions paritaires nationales de l'emploi des branches professionnelles ;

- les entreprises de travail temporaire pourront accueillir en formation en alternance des jeunes de 16 à 25 ans.

-les stages d'insertion à la vie professionnelle (S.I.V.P.) peuvent sans condition durer 6 mois au lieu de 3 mois.

L'ensemble des mesures précédentes présente un caractère permanent. En outre, le dispositif est incitatif et non contraignant. La décision d'embauche appartient en effet aux entreprises sur la base de choix rationnels. Toutefois, le plan vise également à faciliter cette décision.

Pour cela trois types d'exonérations temporaires ont été établis pour les embauches de jeunes de 16 à 25 ans :

a) Exonération de 25 % des cotisations sociales pour toute embauche.

Cette mesure s'applique à toute embauche intervenue entre le 1er mai 1986 inclus et le 1er février 1987 exclu. Elle couvre la période allant de la date d'embauche au 30 juin 1987. La durée du contrat, s'il est temporaire ou à durée déterminée, doit être au moins égale à 3 mois. L'exonération représente une réduction de 9 points des cotisations familiales.

b) Exonération totale des cotisations sociales pour l'embauche d'un jeune sur contrat de qualification, contrat d'adaptation ou contrat d'apprentissage.

Elle s'applique de la date de publication de l'ordonnance (17 juillet 1986) au 1er février 1987 exclu. Les employeurs déduiront la totalité des cotisations (assurances sociales, accidents du travail, allocations familiales) dues sur les salaires à compter du 1er juillet 1986. Selon les types de contrats, la durée de l'exonération varie. D'un an pour le contrat d'adaptation, elle couvre la durée du contrat pour la formation alternée et l'apprentissage, soit en moyenne : 2 ans pour l'apprentissage, 18 mois pour la qualification et 4 mois pour les S.I.V.P. Cette exonération représente 32 % du salaire brut du jeune embauché.

c) Exonération à 50 % des cotisations sociales employeurs pour toute embauche d'un jeune sortant d'un contrat ou stage de formation.

Cette mesure concerne les embauches de jeunes sortant de travaux d'utilité collective (TUC), de stages jeunes (S.I.V.P. ou chômeurs longue durée), de contrats de formation ou de service militaire prolongé ayant lieu entre le 1er juin 1986 et le 30 septembre 1987. La durée de l'exonération est de 1 an pour les contrats à durée indéterminée et estimée à 4,5 mois pour les contrats à durée déterminée et 4 mois pour le travail temporaire. Cette exonération représente 16 % du salaire brut.

3. Un impact significatif.

Mises en oeuvre au mois de juillet dernier, ces diverses mesures connaissent un succès certain, comme en témoigne le tableau suivant :

En nombre

INSERTION ET FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES				
	N° de type	Données du mois de SEPTEMBRE 1986	Données cumulées à compter de juillet 1986	
			AOÛT 1986	SEPTEMBRE 1986
Embauches avec exonération à 25 %	1	94 537	101 778 ⁽¹⁾	198 315 ⁽¹⁾
Embauches avec exonération à 50 %	2	18 577	13 313 ⁽²⁾	31 890 ⁽²⁾
Contrats d'apprentissage	3	16 674	10 636	27 310
Contrats de qualification	4	1 836	2 043	3 879
Contrats d'adaptation	5	18 134	22 989	41 123
Stages d'initiation à la vie professionnelle	6	18 672	32 563	51 235
Stages du programme 16-18 ans ⁽³⁾	7	172	1 898	2 070
Stages du programme 18-25 ans ⁽³⁾	8	213	823	1 036
			AOÛT 1986	SEPTEMBRE 1986
T.U.C. - Nombre de stagiaires rémunérés en fin de mois	9	171 353		179 333

(1) - Y compris les embauches réalisées entre le 1^{er} mai et le 31 juin 1986 et ayant fait l'objet d'une déclaration
 (2) - Y compris les embauches réalisées entre le 1^{er} et le 31 juin 1986 et ayant fait l'objet d'une déclaration
 (3) - Source : Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA); organisme assurant la rémunération des stagiaires.

Un tel succès est d'ailleurs à l'origine de la très nette décreue du chômage enregistrée au mois de septembre. On remarquera en outre qu'au cours de cette même période, les recrutements effectués à l'issue d'une formation en alternance (exonération de 50 %) connaissent un développement beaucoup plus sensible qu'auparavant.

Pour l'avenir, l'évolution de ce dernier indicateur devrait toutefois prendre une valeur de test. En effet, l'essentiel de l'action du Gouvernement se trouve centrée sur ce type de formation qui permet de combiner une expérience pratique en entreprise et un enseignement plus théorique, assurant ainsi une phase de transition entre le cycle scolaire et la vie professionnelle. Ainsi, l'avenir des jeunes dépend-il donc, pour partie, de la coopération et des échanges qui pourront s'effectuer entre l'école et l'entreprise.

DEUXIEME PARTIE :
LE PROJET DE BUDGET POUR 1987

Après avoir examiné les crédits inscrits au titre de la section commune, votre Rapporteur consacrera l'essentiel de son propos aux dotations demandées pour la section « Emploi ».

CHAPITRE PREMIER
LA SECTION COMMUNE :
DES CREDITS DE GESTION COURANTE

Traditionnellement, la section commune rassemble les crédits de personnel et de fonctionnement de l'Administration centrale et une partie des crédits de fonctionnement des services extérieurs. Elle s'analyse donc comme un budget de gestion courante, peu susceptible de traduire une action volontariste du Ministère des Affaires sociales.

Pour 1987, les moyens inscrits à ce titre représentent 2.692,7 millions de francs en crédits de paiement et 67,66 millions de francs en autorisations de programme.

Par rapport à 1986, ces dotations progressent donc - en apparence - respectivement de 11,8 % et de 31 %.

Dans un contexte budgétaire rigoureux, une telle évolution peut paraître surprenante. En fait, elle s'explique pour partie par d'importants transferts de dotations. Si l'on élimine ces opérations, la progression réelle des crédits revient à 6,6 %, ce qui reste cependant remarquable pour un budget ne retraçant que des moyens destinés aux services.

I. LES MOYENS DES SERVICES SOUS LE SIGNE DES TRANSFERTS ET DE L'INFORMATISATION

Les crédits inscrits au titre III totalisent 2.604,3 millions de francs, soit 96,7 % de l'ensemble des dotations de la section commune. Pour 1987, ils enregistrent une progression apparente de 11,8 %.

Le tableau suivant permet de résumer les principales dotations demandées pour 1987, ainsi que leur évolution par rapport aux crédits du budget précédent.

(en millions de francs)

	Dotations 1986	1987			Variation 1987/1986 %
		Services Votés	Mesures nouvelles	Total	
Rémunérations	467,6	458,5	+ 86,0	544,6	+ 16,5
Pensions et allocations	1.106,7	1.152,0	-	1.152,0	+ 4,1
Charges sociales	55,4	54,2	+ 15,4	69,6	+ 26,6
Matériel	530,9	528,6	+ 135,1	663,6	+ 24,9
Travaux d'entretien	7,8	7,8	- 7,8	-	-
Dépenses diverses	160,5	160,5	+ 14,0	174,6	+ 8,8
TOTAL TITRE III	2.329,0	2.361,6	+ 242,7	2.604,3	+ 11,8

Les mesures nouvelles - soit 242,7 millions de francs - peuvent s'analyser dans le cadre de deux grandes catégories d'opérations : des mesures de transfert et un renforcement réel, mais sélectif, des moyens de fonctionnement courants des services.

a) Les mesures de transfert

Trois grands types de mouvement peuvent être relevés à ce titre :

la modification des structures du Gouvernement entraîne le transfert vers le Budget des Services Généraux du Premier Ministre, des crédits destinés au Secrétariat d'Etat aux Rapatriés, ce qui se traduit par une économie de 2,45 millions de francs.

Dans un souci de **rationalisation des interventions**, la section commune bénéficie du transfert des moyens de fonctionnement attribués à la Délégation à la condition féminine (soit 101 emplois et 36,8 millions de francs), au Haut comité d'études et d'information sur l'alcoolisme (4 emplois et 2,6 millions de francs), et à la délégation à la formation professionnelle (492 emplois et 73,8 millions de francs). A cet égard, votre Commission des Finances se félicite des regroupements ainsi opérés et qui, sans nul doute, permettront une meilleure coordination des différentes actions conduites en ces domaines.

Les crédits de la section commune enregistrent également une petite partie des mouvements de transferts liés à la **partition des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (D.D.A.S.S.)**. Toutefois, l'essentiel de cette opération financière se trouve retracé sur la section II « Affaires sociales ».

Pour ce qui concerne les crédits de la section commune, les mouvements liés à la partition peuvent se résumer en trois étapes :

- le transfert, vers la Dotation générale de décentralisation (D.G.D.) de 0,43 million de francs correspondant aux crédits de fonctionnement des services sanitaires et sociaux placés sous l'autorité des Présidents de Conseil général ;

- le transfert en provenance de la D.G.D., de 11,7 millions de francs relatif à la formation des personnels (3,6 millions de francs), à l'équipement informatique (3,8 millions de francs) et aux oeuvres sociales (3,7 millions de francs) des services demeurant de la compétence de l'Etat ;

- enfin, des réaménagements internes dans le cadre du Budget des Affaires sociales et de l'emploi. Ainsi, les moyens consacrés à la formation des personnels et à l'acquisition de matériel informatique lourd pour le service de l'hygiène du milieu (+ 4,97 millions de francs) se trouvent intégrés dans la section commune, tandis que les frais de déplacement des personnels des D.D.A.S.S. sont transférés à la section Affaires sociales (- 9,1 millions de francs).

b) Un renforcement sélectif des moyens des services

En ce domaine le renforcement des moyens informatiques constitue sans nul doute la mesure la plus importante. En effet, les crédits inscrits à ce titre passent de 149 millions de francs à 211 millions (+ 42 %), ce qui permettra de mettre en oeuvre :

- pour l'administration centrale, la généralisation de la bureautique et de la petite informatique et la constitution progressive de réseaux de transmission de données entre services ;

- pour les services extérieurs des affaires sanitaires et sociales, outre l'équipement en matériel de bureautique, la poursuite de l'automatisation des services de tutelle hospitalière, le développement de l'automatisation de gestion, du traitement des dossiers de contentieux technique et de la gestion des concours hospitaliers, sanitaires et sociaux dans les D.R.A.S.S. ;

-pour les services extérieurs du travail et de l'emploi, la poursuite de l'informatisation de la comptabilité, du secrétariat des COTOREP et de la gestion des rémunérations des stagiaires.

Parallèlement, les crédits de fonctionnement courant et de matériel sont majorés de 2 %, soit 31,7 millions de francs, tandis que 8,9 millions de francs supplémentaires seront consacrés à l'organisation de concours hospitalo-universitaires et hospitaliers.

De même, les crédits destinés à la prise en charge des objecteurs de conscience progressent de 30 millions de francs pour atteindre 150 millions.

A cet égard, on rappellera que le Ministère des Affaires sociales et de l'emploi doit procéder à l'appel, l'incorporation, l'affectation, puis l'entretien des jeunes gens que le Ministère de la Défense a admis au bénéfice du statut d'objecteur de conscience. Compte tenu de l'évolution constatée tant du nombre des demandeurs (+ 24 %) que des bénéficiaires (+ 37 %), il est nécessaire de compléter les crédits prévus à cet effet.

En revanche, on notera la suppression de 48 nouveaux emplois, dont 14 étaient financés par fonds de concours. Cette mesure fait suite aux 110 suppressions de postes effectuées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1986 et se trouve justifiée par les gains de productivité obtenus grâce à l'informatique.

II. LES DEPENSES EN CAPITAL : L'IMPACT DE LA PARTITION DES D.D.A.S.S.

Les dépenses en capital prévues au titre de la section commune progressent de façon très nette. Les autorisations de programme passent de 51,6 à 67,6 millions de francs tandis que les crédits de paiement s'élèvent à 88,3 millions, soit une progression de 90,7 %.

Toutefois, cette évolution spectaculaire doit s'interpréter en tenant compte d'un transfert de 38,2 millions de francs en provenance de la dotation globale de décentralisation et destiné à l'acquisition, la construction et l'entretien des D.D.A.S.S.

Dans le domaine informatique, les autorisations de programme s'élèvent à 20,6 millions de francs (- 11 %) dont 12 Millions concernent des actions engagées avant le 1er janvier 1986. En revanche, les crédits de paiement atteignent 16,15 millions de francs, dont 9,2 Millions sont destinés aux opérations engagées après le 1er janvier 1986.

CHAPITRE II

LA SECTION « EMPLOI » : UN BUDGET PRIORITAIRE

Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, l'Emploi et la Formation professionnelle constituent, à l'évidence, une priorité. En effet, pour 1987, les crédits budgétaires consacrés à ces interventions progressent de 8,15 % pour atteindre 71 milliards de francs, dont 66,8 milliards (+ 2 %) directement inscrits au titre de la section « Emploi » du budget des Affaires sociales et 4,28 milliards intégrés dans le budget des Charges communes en vue d'assurer le financement des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes.

Certes, le présent rapport ne traite que des dotations rattachées au budget des Affaires sociales. Toutefois, pour apprécier réellement l'effort de l'Etat dans ces domaines, il convenait -dans un premier temps- de globaliser l'ensemble des moyens qui leur sont destinés.

Au bénéfice de cette remarque, votre rapporteur examinera rapidement les moyens - tant en fonctionnement qu'en capital- destinés aux services avant de consacrer l'essentiel de son propos aux crédits d'intervention du Titre IV.

I. LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

D'un montant égal à 3.462,59 millions de francs en 1987, les crédits du Titre III connaissent une légère régression de 0,4 % par rapport à l'exercice précédent.

De même, les dépenses en capital destinées à l'A.N.P.E. reviennent à 60 millions de francs en autorisations de programme (- 23,6 %) et à 53 millions en crédits de paiement (- 36,6 %).

Globalement, ces moyens se trouvent répartis en trois grandes masses.

1. L'Agence Nationale Pour l'Emploi (A.N.P.E.)

La subvention versée à l'A.N.P.E. en 1987 (fonctionnement et équipement) s'élèvera à 2.516,17 millions de francs, soit un chiffre pratiquement identique à celui de 1986 (2.500,8 millions).

Toutefois, cette apparente stabilisation recouvre deux types de mouvements.

.la **subvention de fonctionnement** est majorée de 46 millions et atteindra 2.463,2 millions de francs en 1987 (+ 1,9 %),

.la **subvention d'équipement** régresse de manière sensible (- 36,6 % en crédits de paiement) comme en témoigne le tableau suivant :

(en millions de francs)

	A.P.			C.P.		
	1986	1987	Variation %	1986	1987	Variation %
Informatique	49,5	30,0	- 39,4	54,1	29,0	- 46,4
Locaux	29,0	30,0	+ 3,4	29,5	24,0	- 18,6
Total ANPE	78,5	60,0	- 23,5	83,6	53,0	- 36,6

Cette évolution divergente traduit en fait la poursuite du programme d'informatisation de l'Agence, ce qui génère des économies au plan du fonctionnement courant des services. Ainsi :

En effet, la forte régression des crédits d'équipement informatique doit s'interpréter au vu des efforts réalisés au cours des années précédentes. Désormais, l'ensemble des agences sont raccordées au système GIDE.

● En revanche les moyens destinés à l'informatique sont renforcés à hauteur de 46 millions de francs en ce qui concerne les dépenses ordinaires. Cet effort sensible s'accompagne d'ailleurs d'une adaptation des effectifs, 14 emplois divers étant en effet transformés en emplois d'informaticiens (+ 1,55 million de francs).

Compte tenu de ces nouveaux moyens, il sera possible de poursuivre et d'accroître les programmes déjà engagés, à savoir :

-l'enrichissement du programme GIDE qui permet une gestion informatisée des demandeurs d'emploi ;

-l'extension du programme SAGE qui vise à la gestion en temps réel des offres d'emploi;

-l'achèvement de l'installation des centres informatiques régionaux (Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte d'Azur) qui regroupent les systèmes informatiques du service public de l'emploi (ANPE, ASSEDIC et SETE).

● En contrepartie, il est possible de supprimer 171 emplois à l'Agence nationale pour l'emploi dont l'effectif reviendra donc à 11.221 personnes. A cet égard, il est indéniable que les gains de productivité obtenus grâce à l'introduction de l'informatique permettent de justifier les réductions d'effectifs ainsi proposées.

● Dans le même temps, les moyens de fonctionnement courant de l'Agence – hors informatique – sont majorés de 20,17 millions de francs par rapport à 1986.

● Enfin, s'agissant des subventions pour opérations immobilières, elles régressent de manière sensible en ce qui concerne les crédits de paiement. Le parc immobilier de l'ANPE devrait donc se stabiliser.

2. Les services extérieurs du Travail et de l'Emploi

Les crédits de rémunération des services extérieurs passent de 937,7 millions de francs à 896,6 millions. Cette évolution négative reflète :

-d'une part, l'impact sur 1987 des 418 suppressions d'emplois décidées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1986 (- 38,9 millions),

-d'autre part, les économies liées aux 131 nouvelles suppressions de postes proposées par le présent projet de loi de finances (- 11,8 millions),

-enfin, on notera la transformation de cinq emplois d'inspecteurs du Travail en 4 emplois de Directeur-adjoint du Travail, ainsi que le transfert de deux emplois à la section Affaires sociales.

3. Les autres dépenses

Elles recouvrent une série de subventions essentiellement versées à des organismes de recherche. Pour 1987, leur montant global atteindra 102,6 millions de francs.

Par rapport à 1986, elles régressent donc en apparence de 20 millions de francs. Toutefois, cette évolution doit s'interpréter en tenant compte de deux mesures :

- d'une part, le transfert au ministère de l'Education nationale des moyens afférents à l'Institut national des Etudes Démographiques, soit 38,5 millions de francs,

- d'autre part, le transfert, sur la section emploi, des crédits relatifs au contrôle et au fonctionnement des instances de la formation professionnelle, soit 18,7 millions de francs. Auparavant, ces moyens se trouvaient intégrés dans le budget des Services Généraux du Premier Ministre.

Ainsi, à structure constante, ces crédits restent globalement stables par rapport à 1986.

On relèvera toutefois une économie de 1 million de francs sur les actions d'informations en matière de formation professionnelle, tandis que la subvention attribuée à l'Institut National du Travail est majorée de 0,28 million, soit 1,4 %.

Parallèlement, toutes les autres dotations sont reconduites en francs courants.

En conséquence, le Centre d'Etudes de l'emploi bénéficiera de 15,8 millions de francs en 1987, tandis que 27 millions seront versés à l'Agence pour l'amélioration des conditions de travail.

II. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES : UN RECENTRAGE SUR LES ACTIONS PRIORITAIRES

Sur un budget de 66,52 milliards de francs en crédits de paiement, les interventions publiques du Titre IV représentent 63,06 milliards, soit pratiquement 94 % de l'ensemble des moyens inscrits à ce titre.

Budget d'intervention, la section « Emploi » est également un budget prioritaire. En effet, par rapport à 1986, les crédits du Titre IV progressent de 1.365 millions de francs, soit 2,2 %. Encore faut-il rappeler que cette enveloppe n'intègre pas la provision de 4,28 milliards de francs destinée à assurer le financement des exonérations de cotisations sociales accordées

dans le cadre du plan d'Emploi pour les jeunes. Au total, ce sont donc 67,34 milliards de francs (+ 6,8 %) qui se trouvent mobilisés pour 1987 au titre des interventions directes de l'Etat en faveur de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

Toutefois, cet effort particulièrement important s'accompagne d'un vaste mouvement de recentrage sur les dispositifs les plus performants. En outre, le Gouvernement souhaite pouvoir disposer d'une provision, susceptible d'être répartie en cours de gestion au fur et à mesure des besoins qui pourraient apparaître.

Au bénéfice de ces deux remarques préliminaires, votre rapporteur se propose donc d'examiner successivement les crédits demandés au titre des trois grands domaines d'intervention à savoir : la formation professionnelle, les actions d'encouragement et enfin les actions d'assistance et de solidarité.

A. L'EFFORT BUDGETAIRE SE TROUVE CONCENTRE SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Pour 1987, l'intervention directe de l'Etat en faveur de la formation professionnelle et prévue au titre de la section « Emploi » s'élève à 17,68 milliards de francs, soit 4,7 % de plus qu'en 1986.

Cette évolution est beaucoup plus remarquable si l'on tient compte de la provision de 4,28 milliards inscrite au budget des Charges communes. Sous cette hypothèse, les crédits de la formation professionnelle progressent de 30 % en un an.

1) Une provision d'intervention

L'élément principal du budget Emploi de 1987 consiste en l'inscription d'une provision de 2,84 milliards de francs sur le chapitre « 44-77 ». Cette dotation globale permettra de financer les actions spécifiques pour l'emploi ou la formation qui seront nécessaires. En particulier, une fraction sera orientée vers le programme « jeune » afin de suppléer la totale disparition des crédits afférents aux stages 16/18 ans et 18/25 ans. De plus, il est d'ores-et-déjà prévu que 50 millions de francs seront affectés en priorité aux actions conduites dans les Départements d'Outre-Mer.

Une telle procédure budgétaire pourrait paraître surprenante. Toutefois, il est clair que le Gouvernement souhaite disposer d'une réserve importante qu'il pourra répartir en cours de gestion et en fonction des besoins pouvant apparaître sur certains types d'intervention. A contrario, il refuse donc de figer des moyens importants sur des actions précises, la consommation réelle pouvant s'avérer, selon les situations, inférieure ou supérieure aux besoins. La technique de la provision lui permet donc d'ajuster au coup par coup les dotations. Cette solution -déjà adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 1985- entraîne par ailleurs des réductions de dotations sur quelques chapitres importants, étant précisé que celles-ci seront complétées grâce à la provision, si le besoin s'en fait sentir.

2) Les actions en faveur des jeunes

Elles mobilisent 5,3 milliards de francs, que vient compléter la provision de 4,28 milliards prévus au budget des Charges communes. Sur le budget du Travail, on relève :

- une sensible majoration de la dotation destinée aux stages d'initiation à la vie professionnelle, qui passe de 880 millions de francs à 1.619 millions et qui devrait permettre de financer 150.000 stages, au lieu de 120.000 en 1986. On rappellera que ce dispositif, qui entre dans le cadre des formations en alternance, est le seul qui reste directement financé par l'Etat. Le financement des autres formules -contrat de qualification ou d'adaptation- est assuré par la défiscalisation du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et du 0,2 % formation continue,

- le maintien, à un niveau élevé, des crédits en faveur des Travaux d'Utilité Collective (3.570 millions de francs). Cette dotation permettra de poursuivre un programme correspondant à l'occupation en permanence de 200.000 places. Compte tenu de la durée moyenne des stages, plus de 300.000 jeunes pourront donc transiter par ce système. A cet égard, on notera qu'au 25 juin 1986, l'offre de places s'élevait à 313.918 alors que le nombre de stagiaires n'était que de 205.937.

- En contrepartie, les crédits destinés aux stages 16/18 ans et 18/25 ans (- 2,26 milliards de francs) et ceux afférents aux contrats Emploi-Formation (- 300 millions) sont supprimés, le relais de ces interventions ayant été pris par les formations en alternance. Les quelques actions qui continueront à être conduites au titre de ces deux formules seront financées sur la provision globale de 2,84 milliards.

-De même, le programme des entreprises intermédiaires ne sera pas poursuivi en 1987, ce qui se traduit par une économie de 100 millions de francs. Il apparaît en effet que les résultats obtenus sur ce programme sont particulièrement décevants. Mis en oeuvre à compter du second semestre 1985 et ayant pour objectif de faciliter l'insertion de jeunes confrontés à des difficultés particulières, ce dispositif n'a permis de créer que 1.000 postes de travail, entraînant par la même une très forte sous consommation des crédits.

-Enfin, la participation de l'Etat à des actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage mises en oeuvre par les régions est réduite de 13 millions de francs et revient à 107 millions. A cet égard, on indiquera que le projet de budget initial ne prévoyait que 95 millions à ce titre. Toutefois, au cours de la deuxième délibération devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a complété cette dotation à hauteur de 12 millions de francs.

3) Les actions en faveur des adultes

Pour 1987, 7.486 millions de francs sont prévus à ce titre en ce qui concerne les interventions publiques.

Toutefois, les principaux organismes intervenant dans ce domaine bénéficient également de subventions en capital pour un montant total de 264,8 millions de francs en crédits de paiement (+ 11,9 %) et de 240,5 millions de francs en autorisations de programme (- 6 %).

a) Le Fonds de la formation professionnelle consacrera 1.936,64 millions de francs à ce type d'intervention. En outre, cette dotation se trouve complétée par une subvention d'équipement à hauteur de 33 millions de francs en crédits de paiement et 30 millions de francs en autorisations de programme. Au total, ce sont donc 1.969,64 millions qui sont mobilisés à ce titre, en progression de 2,5 % par rapport à 1986.

En particulier, les dotations destinées à l'organisation des stages sont complétées par 79 millions de francs (+ 11,1 %) sous l'effet d'une majoration de 50 millions des moyens dégagés au titre des engagements contractuels avec les entreprises et d'un accroissement de 30 millions de francs de la dotation affectée aux contrats de Plan. En revanche, les crédits assurant la rémunération des stagiaires de ces mêmes actions de formation régressent de 31,4 millions de francs pour revenir à 1,05 milliards (- 2,9 %).

De même, la participation de l'Etat au financement du congé individuel de formation est réduite de 3 millions de francs et revient à 97 millions.

Enfin, la dotation en capital du fonds de la formation professionnelle représente 30 millions de francs en autorisations de programme (- 14,3 %) et 33 millions en crédits de paiement (+ 10 %). Elle permettra à l'Etat d'intervenir, soit directement, soit à l'appui des financements régionaux, au bénéfice des actions prioritaires.

b) L'association pour la formation professionnelle des adultes

Les crédits prévus pour la subvention de fonctionnement de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en 1987 s'élèveront à 2.865 millions de francs contre 2.752 millions de francs en 1986. Ceux relatifs à la rémunération des stagiaires dans le cadre de formations mises en oeuvre par l'A.F.P.A. font l'objet d'un ajustement et passent de 1.443 millions de francs en 1986 à 1.400 millions de francs en 1987 (- 2,9 %).

L'Etat consent un effort spécifique pour remettre à niveau les moyens de fonctionnement de l'A.F.P.A. Une mesure nouvelle de plus de 113 millions de francs est prévue à ce titre. Pour sa part, l'A.F.P.A. réalisera un effort substantiel d'économie et de productivité, qui se traduit par la suppression de 143 emplois.

En matière d'équipement, l'effort consenti par l'Etat en 1986 sera poursuivi afin de permettre la reconversion d'une partie de l'appareil de formation par la création de capacités orientées vers les secteurs prioritaires, notamment l'électronique.

c) Le Fonds National de l'Emploi consacrera 1.186,48 millions de francs à des actions de formation conventionnées. Il bénéficie en particulier d'une mesure de transfert de 55 millions de francs correspondant à des actions d'insertion en faveur des femmes isolées démunies de ressources.

En outre, des dispositifs de formation en faveur de demandeurs d'emploi les plus en difficulté (stages modulaires, mise à niveau, stages Fne) continueront pour la campagne 1986-1987 au cours de laquelle ils s'adresseront à 47.500 stagiaires.

4) Enfin, la dotation du Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle s'élève à 2.063 millions, soit une progression de 5,1 % liée à l'évolution prévisible du produit de la T.V.A.

B- LES ACTIONS D'INCITATION

Les crédits inscrits à ce titre – soit 27.399 millions de francs hors formation professionnelle – permettent de financer les différentes mesures prises soit pour inciter à quitter un emploi (préretraite) mais également celles permettant de le conserver (chômage partiel) ou même de le créer. Par rapport à 1986, les moyens progressent de 2,7 %, mais cette évolution d'ensemble recouvre de vastes mouvements d'ajustement. Globalement, il est possible d'isoler quatre grandes masses.

1. Le reclassement des travailleurs handicapés.

Le projet de budget pour 1987 prévoit une dotation de 2.671 millions de francs à ce titre, en progression de 7,1 % par rapport à l'exercice précédent. Toutefois, cette évolution recouvre plusieurs mouvements :

- .l'impact, sur la garantie de ressources, de la création de 1.500 places supplémentaires dans les centres d'aide par le travail (+ 57 millions de francs),

- .un ajustement aux besoins de + 261,4 millions de francs, partiellement équilibré par une mesure d'économie de 207 millions. Celle-ci serait due à la modification des règles de prise en charge, tant en ce qui concerne les primes aux entreprises qu'en matière de garantie de ressources,

- .un transfert de + 66,47 millions de francs en provenance du Fonds national de l'emploi, afin de regrouper sur un seul chapitre l'ensemble des moyens destinés aux handicapés;

2. les conventions sociales de la sidérurgie.

Compte tenu de l'évolution prévisible des bénéficiaires des régimes de dispense d'activité (+ 15 %) et de cessation anticipée d'activité (- 5 %), il est nécessaire de prévoir un crédit de 5.291 millions de francs pour 1987 en progression de 16,5 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 1986. Il apparaît donc que cet ajustement tient compte des crédits supplémentaires obtenus dans le cadre du collectif pour 1986.

3. Le Fonds national de l'Emploi.

Hors formation professionnelle, les moyens que consacre ce fonds aux actions d'incitation à l'emploi, mais également d'incitation au retrait d'activité, représentent 17.245 millions de francs, s'inscrivant ainsi en net recul par rapport à 1987 (- 3,1 %). Une telle régression s'explique par la décroissance de certains dispositifs.

Ainsi, les crédits afférents au chômage partiel sont réduits de 72 millions de francs compte tenu de la diminution sensible des effectifs concernés. Un constat identique autorise une économie de 265,47 millions de francs au titre des contrats de solidarité-réduction du temps de travail, alors que le manque de succès des congés de conversion entraîne une diminution des crédits qui leur étaient affectés (- 380 millions de francs).

Parallèlement, la charge des contrats de solidarité préretraite continue de se réduire et s'établit à 4,133 milliards de francs en 1987 (- 36,4 %). On rappelle en effet que le dispositif des préretraites démissions a été supprimé en 1983 après avoir touché environ 210.000 salariés. Une fraction importante de cet effectif atteint désormais l'âge de la retraite et, de fait, glisse vers le régime d'assurance vieillesse.

En revanche, le coût des préretraites F.N.E. ne cesse de s'accroître. Pour 1987, et en dépit d'un net renforcement des conditions d'accès à ce dispositif, près de 11 milliards de francs lui seront consacrés (+ 24,3 %).

On relèvera enfin l'inscription d'une dotation de 69,2 millions de francs au profit des actions en faveur des femmes isolées et l'apparition d'un crédit de 120 millions de francs au titre des mesures spéciales en faveur de l'emploi.

De même, 190 millions de francs seront consacrés à l'aide au retour des immigrés. Ces crédits se trouvent désormais inscrits sur la section « Emploi » alors qu'ils figuraient auparavant sur la section « Affaires sociales ». Par rapport à 1986, ils se trouvent réduits de 39 millions de francs du fait de l'extension de la C.E.E.

4. Enfin l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise doit être complétée par 550 millions (+ 37,9 %) et représente désormais 2 milliards de francs.

En 1985, l'aide a été attribuée à 79.048 bénéficiaires qui ont créé ou repris 57.618 entreprises. Au cours du 1er semestre 1986, elle a été attribuée à 35.933 bénéficiaires ayant créé ou repris environ 29.500 entreprises.

Compte tenu des observations formulées l'an dernier par votre Commission des Finances à l'égard de cette procédure, et plus précisément aux abus auquel elle donnait lieu, votre Rapporteur se félicite qu'il soit prévu de créer, en 1987, une procédure d'examen des dossiers permettant de s'assurer de la viabilité des projets.

**C- LES ACTIONS D'ASSISTANCE :
UNE STABILISATION A UN NIVEAU ELEVE**

Le projet de budget pour 1987 propose enfin de consacrer 17,89 milliards de francs aux actions d'assistance et de solidarité à l'égard des chômeurs dans le cadre des régimes d'indemnisation relevant de la compétence de l'État, mais également vis-à-vis des régimes de retraites supportant des dépenses supplémentaires liées à l'abaissement de l'âge de la retraite.

Essentiellement concentrées sur le Fonds national du chômage, ces dotations restent pratiquement stables (- 0,8 %) par rapport à 1986. Mais là encore, cette stabilisation globale recouvre des situations très différentes. Ainsi :

1. la subvention versée à la structure financière représente 11,868 milliards de francs, en progression de 1,2 %.

On rappelle en effet que l'association pour la gestion de la structure financière (ASF) est chargée d'assurer le financement, d'une part des allocations de garantie de ressources, d'autre part, des suppléments de dépenses que représentent pour les régimes de retraites complémentaires les départs à la retraite entre 60 et 65 ans.

Pour faire face à ces dépenses, elle reçoit le produit de 2 % des cotisations d'assurance chômage ainsi qu'une subvention de l'Etat de 10 milliards de francs valeur 1983, actualisée chaque année en fonction de l'évolution des prix de détail.

Une telle méthode de calcul nécessite cependant des régularisations en fonction du taux d'inflation effectivement constaté. C'est ainsi qu'en dépit d'une prévision de hausse des prix de 2 % pour 1987, la subvention ne s'accroît que de 1,2 %.

2. En revanche, la subvention au Fonds de solidarité est réduite de 110 millions et revient à 5,19 milliards de francs.

Rappelons que ce fonds, alimenté par la cotisation de 1 % des agents du secteur public, est destiné à prendre à charge les allocations d'insertion et les allocations de solidarité.

Pour 1987, les dépenses du Fonds de solidarité - soit 3,4 milliards de francs au titre de l'allocation d'insertion et 6 milliards au titre de l'allocation de solidarité - se trouveront financées par le produit de la contribution des fonctionnaires à hauteur de 4,25 milliards, le solde étant couvert par l'Etat.

Compte tenu des dispositions de l'article 68 du présent projet de loi de finances, le rendement de la contribution des fonctionnaires se trouvera majoré de 575 millions par rapport au produit attendu dans le cadre de la législation actuelle. En conséquence, l'Etat envisage de réduire sa participation.

3. Enfin, on remarquera que la diminution sensible et continue des effectifs en chômage partiel autorise une réduction de 179 millions de francs des dotations inscrites à ce titre. Elles représenteront donc 717 millions de francs en 1987. En revanche, les actions spécifiques dans les D.O.M. bénéficient de 18 millions de francs supplémentaires justifiés par une situation de l'emploi particulièrement grave.

Réunie le 22 octobre 1986, la Commission des Finances a procédé, sur rapport de **M. Jacques Mossion**, rapporteur spécial, à l'examen des crédits des **affaires sociales et de l'emploi, I. Section commune et III. Emploi pour 1987.**

A l'issue de cette discussion, la Commission a décidé de proposer au Sénat l'**adoption des crédits pour 1987 des affaires sociales et de l'Emploi, I. Section commune et III. Emploi.**