

N° 312

SÉNAT

SESSION DE DROIT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juillet 1988

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi ,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant certaines
dispositions du code du travail relatives à la rémunération des
stagiaires de la formation professionnelle et prorogeant les
exonérations de cotisations de sécurité sociale liées aux contrats
de qualification ,*

Par M. André RABINEAU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Bernard-Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balarello, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, François Delga, Franz Duboscq, Claude Huriet, Roger Husson, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Rcujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.

Voies les numéros :

Assemblée Nationale (9e législ.) : 3, 33 et T.A 4.

Sénat : 311 (1987-1988).

Formation professionnelle et promotion sociale.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	4
INTRODUCTION	7
I. - La réorganisation du financement de la rémunération des demandeurs d'emploi qui suivent un stage de formation professionnelle	7
A - Deux systèmes de financement succèdent au système unique	8
B - Un changement du mode de fixation des rémunérations	8
II. - La reconduction de l'exonération des cotisations dues par l'employeur dans le cas de l'embauche d'un jeune au moyen d'un contrat de qualification	10
EXAMEN DES ARTICLES	13
Article premier : Le financement des stages de formation professionnelle	13
Article 2 : L'exonération liée aux contrats de qualification ..	13
TABLEAU COMPARATIF	15

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le vendredi 1er juillet 1988 sous la présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président, la commission a désigné M. André Rabineau, comme rapporteur du projet de loi n° 309 (1987-1988) adopté par l'Assemblée nationale sans modification, modifiant certaines dispositions du code du travail relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et prorogeant les exonérations de cotisations de sécurité sociale liées aux contrats de qualification.

Le rapporteur a tout d'abord exposé la finalité de l'article premier qui tend à la réorganisation du financement de la rémunération des demandeurs d'emploi qui suivent un stage de formation professionnelle.

Le 30 décembre 1987, le régime en vigueur depuis 1984 a été modifié à la suite de l'accord signé entre l'Etat et les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage.

Depuis 1984 le régime d'assurance chômage avait été déchargé de toute mission en matière de formation. Seuls l'Etat et les régions finançaient la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Toutefois une dérogation avait été admise et le maintien de la rémunération des demandeurs d'emploi en formation par le régime d'assurance chômage était possible pour ceux qui suivaient un stage de moins de 300 heures.

A dater de l'accord du 30 décembre 1987, les demandeurs d'emploi qui souhaiteront suivre une formation et qui ont été admis en allocation de base, seront indemnisés par le régime d'assurance chômage pendant la durée de leurs droits.

Le montant de la rémunération perçue par eux sera égal à celui de l'allocation de base dans la limite des droits notifiés, puis éventuellement dans la limite d'une rémunération forfaitaire pendant la durée des droits à l'allocation de fin de droit.

Le financement de cette allocation sera assuré conjointement par l'Etat et le régime d'assurance chômage pendant la première période et intégralement par l'Etat durant la seconde période.

Les autres stagiaires demandeurs d'emploi continueront à bénéficier d'une rémunération assurée par l'Etat ou par la région.

Cet accord a été mis en oeuvre par deux décrets : n°s 88-367 et 88-368 du 15 avril 1988. Le premier concerne les modalités de calcul des rémunérations et la protection sociale des stagiaires de la formation professionnelle. Le second, les taux et les montants des rémunérations de ces mêmes stagiaires.

Le projet de loi tend à tirer les conséquences des modifications apportées par l'accord conventionnel du 31 décembre 1987 pour les inscrire dans le code du travail, d'où la modification des articles L. 961-2 et L. 961-5 dudit code.

Le financement des stages peut donc résulter soit des versements effectués par l'U.N.E.D.I.C., soit de ceux effectués par l'Etat ou les régions.

Désormais, la rémunération versée ne sera plus fonction du salaire antérieur en ce qui concerne les stages agréés, mais sera fixée par décret. Toutefois, pour certaines catégories de handicapés et pour les personnes suivant une formation professionnelle d'une durée minimale et remplissant certaines conditions de durée d'activité, leur rémunération sera toujours déterminée à partir du salaire antérieur. En revanche, pour les autres catégories la rémunération forfaitaire sera fixée par décret.

Après s'être interrogé sur le prélèvement de cotisations sociales salariales sur des rémunérations mensuelles brutes, au caractère relativement modique, versées aux stagiaires et sur la cohérence de la procédure juridique suivie, eu égard à la hiérarchie des normes, le rapporteur a précisé que dans les faits aucun stagiaire n'aurait à pâtir des divers délais retenus.

Le rapporteur a alors répondu à une question de Mme Hélène Missoffe sur le nombre des stagiaires concernés par ce texte.

Quant au second point de ce projet de loi, c'est-à-dire la reconduction de l'exonération des cotisations dues par l'employeur dans le cas de l'embauche d'une jeune par un contrat de qualification, le rapporteur a dressé un bilan quantitatif et qualitatif des contrats de qualification depuis 1986 pour en conclure que, globalement, l'exonération totale des charges sociales patronales liée à ces contrats, avait permis après 1986 une multiplication tout à fait considérable du nombre des jeunes recrutés.

Le rapporteur a ensuite exprimé quelques réserves qualitatives inspirées de l'avis du conseil économique et social sur l'insertion professionnelle des jeunes et des réflexions du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

Enfin, le rapporteur a regretté la relative imprécision des bilans financiers dressés à ce jour et déploré l'insuffisance des instruments d'évaluation qui ne peuvent se limiter au comptage du nombre des bénéficiaires de ces contrats de qualification.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi puis elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter conforme l'ensemble du projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi modifiant certaines dispositions du code du travail relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et prorogeant les exonérations de cotisations de sécurité sociale liées aux contrats de qualification, adopté sans modification par l'Assemblée nationale le 30 juin 1988, comporte deux articles aux thèmes totalement distincts.

L'article premier est relatif à la rémunération des demandeurs d'emploi qui suivent un stage de formation professionnelle. L'article 2 concerne l'exonération des cotisations à la charge de l'employeur et leur prise en charge par l'Etat dans le cas de l'embauche d'un jeune par un contrat de qualification.

I - LA REORGANISATION DU FINANCEMENT DE LA REMUNERATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI QUI SUIVENT UN STAGE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Le 30 décembre 1987, le régime en vigueur depuis 1984 a été modifié à la suite de l'accord signé entre l'Etat et les partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage.

Depuis 1984 le régime d'assurance chômage avait été déchargé de toute mission en matière de formation. Seuls l'Etat et les régions finançaient la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Toutefois une dérogation avait été admise et le maintien de la rémunération des demandeurs d'emploi en formation par le régime d'assurance chômage était possible pour ceux qui suivaient un stage de moins de 300 heures.

A dater de l'accord du 30 décembre 1987, les demandeurs d'emploi qui souhaiteront suivre une formation et qui ont été admis en allocation de base, seront indemnisés par le régime d'assurance chômage pendant la durée de leurs droits.

Le montant de la rémunération perçue par eux sera égal à celui de l'allocation de base dans la limite des droits notifiés, puis éventuellement dans la limite d'une rémunération forfaitaire (1) pendant la durée des droits à l'allocation de fin de droit.

(1) 3 520 F par mois au 1er janvier 1988.

Le financement de cette allocation sera assuré conjointement par l'Etat et le régime d'assurance chômage pendant la première période et intégralement par l'Etat durant la seconde période.

Les autres stagiaires demandeurs d'emploi continueront à bénéficier d'une rémunération assurée par l'Etat ou par la région.

Cet accord a été mis en oeuvre par deux décrets : n° 88-367 et n° 88-368 du 15 avril 1988. Le premier concerne les modalités de calcul des rémunérations et la protection sociale des stagiaires de la formation professionnelle. Le second, les taux et les montants des rémunérations de ces mêmes stagiaires.

A - Deux systèmes de financement succèdent au système unique

Il s'agit d'une part, du **dispositif conventionnel** cofinancé résultant d'une convention passée entre l'Etat et l'UNEDIC, et fondé sur la combinaison du deuxième alinéa de l'article L 961-1 et du deuxième alinéa de l'article L 961-2 du code du travail. D'autre part, du **dispositif des stages agréés** à financement exclusif par l'Etat ou les régions, qui était le dispositif unique jusqu'à présent.

Cette réforme conduit à modifier le deuxième alinéa de l'article L 961-2 et l'article L 961-5 du Code du travail afin de faire apparaître la dualité du financement de ces stages.

Cette modification est proposée au paragraphe I de l'article premier du présent projet de loi.

B - Un changement du mode de fixation des rémunérations

Désormais, dans la plupart des cas, la rémunération versée ne sera plus fonction du salaire antérieur, mais sera fixée par décret en ce qui concerne les stages agréés. Le salaire antérieur ne continuera à être toujours pris en compte que dans le régime conventionnel. Cette modification est proposée au paragraphe II de l'article premier du projet de loi.

Les deux décrets du 15 avril 1988 ont fixé les modalités de calcul et les taux des rémunérations. Pour les handicapés et pour les personnes suivant une formation professionnelle d'une durée minimum et remplissant certaines conditions de durée d'activité, la rémunération restera fonction du salaire antérieur (1). Pour les autres catégories, la rémunération forfaitaire est fixée par décret (mères de famille, veuves, divorcées, séparées ou célibataires répondant à certaines conditions, handicapés autres que ceux visés plus haut, 3.803 F par mois, 3.200 F pour les autres ayants droits).

Il est à noter que le montant des rémunérations mensuelles mentionnées ci-dessus, sont des montants bruts, d'où une question : est-il normal ou équitable, vu le caractère relativement modique de ces rémunérations mensuelles, de prélever des cotisations sociales pour un montant d'environ 12 % sur des sommes avoisinant 4 000 F, ou bien encore sur les 580 F versés aux jeunes de 18 ans au moins ? Une réflexion ne devrait-elle pas être entamée dans le but d'éviter toute perception sur ces rémunérations ou sur les plus modestes d'entre elles ?

Quant à la procédure juridique suivie, elle est assez singulière. L'accord interprofessionnel est intervenu en décembre 1987, les décrets en avril 1988 et le texte de loi posant les principes appliqués par les décrets, est simplement proposé au Parlement en juin 1988. C'est pourquoi le III de l'article premier stipule que : "*Les dispositions du présent article sont applicables à compter du 15 avril 1988*".

Pour autant, personne ne risque d'être lésé par l'entrée en vigueur de dispositions plus rigoureuses puisque l'article 18 du décret n° 88-368 précise : "*Toutefois, à titre transitoire, pour des entrées en stage antérieures au 1er juillet 1988, les stagiaires inscrits avant la date de publication du présent décret continueront à être régis par les dispositions antérieures*".

Ainsi, la rétroactivité du présent projet de loi a pour seul but de rapprocher la date d'entrée en application du présent projet de loi de celle des décrets du mois d'avril. Dans les faits, aucun stagiaire n'aura à en pâtir et c'est cela qui a motivé sinon justifié tout à fait le recours à cette curieuse pratique juridique.

(1) Intégralité du salaire antérieur mais plancher de 4.225,50 F par mois et plafond de 12.676,50 F par mois.

II - LA RECONDUCTION DE L'EXONERATION DES COTISATIONS DUES PAR L'EMPLOYEUR DANS LE CAS DE L'EMBAUCHE D'UN JEUNE AU MOYEN D'UN CONTRAT DE QUALIFICATION

Le contrat de qualification, institué par la loi n° 84-130 du 24 février 1984 (articles L 930-1 et suivants du code du travail), s'adresse en priorité aux jeunes dépourvus de qualification ou pourvus d'une qualification ne pouvant les conduire à un emploi, particulièrement aux jeunes qui sont depuis longtemps à la recherche d'un emploi. Ce contrat doit permettre d'acquérir une qualification professionnelle reconnue par une convention collective ou une commission paritaire de l'emploi de la branche professionnelle.

Ce contrat à durée déterminée est conclu pour une période de six mois à deux ans.

Au moins 25 % du temps de travail doivent être consacrés à des enseignements généraux, professionnels et technologiques.

L'ordonnance n° 86-836 du 16 juillet 1986 avait mis en place un plan d'urgence destiné à favoriser l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans. Les formations en alternance bénéficiaient de dispositions d'exonération totale des charges sociales patronales.

Par l'ordonnance n° 86-1287 du 20 décembre 1986, le Gouvernement avait décidé de prolonger les mesures d'exonération prévues au bénéfice de formations alternées. Ce dispositif a rencontré un très large succès. Le Gouvernement a donc opté pour une nouvelle prolongation jusqu'au 1er juillet 1987 de l'exonération totale des cotisations sociales patronales, attachées à l'embauche d'un jeune au moyen d'un contrat de qualification.

La loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 en son article 70 a repris ce principe pour la période allant du 1er juillet 1987 au 30 juin 1988.

Le projet de loi examiné aujourd'hui tente à reconduire une nouvelle fois cette exonération pour une période de six mois.

Votre commission a d'abord souhaité dresser le bilan tant quantitatif que qualitatif de cette exonération.

Le tableau ci-dessous facilite un bilan quantitatif :

Bilan quantitatif des contrats de qualification de 1985 à 1988

	janvier	fevrier	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	decembre
1985	2	11	28	90	145	219	241	402	712	1 378	2 055	2 812
1986	3 527	4 250	4 894	5 818	6 425	7 244	937	2 043	3 879	7 137	10 705	14 815
1987	18 662	22 248	25 545	27 747	29 563	31 718	2 641	5 375	8 087	12 342	16 871	21 662
1988	26 390	30 571	34 688	38 482								

NB Ces données sont en flux cumulés

Pour avoir une idée du flux mensuel, il suffit de noter qu'il était de :

- 4 728 en janvier 1988

- 4 181 en février 1988

- 4 117 en mars 1988

- 3 794 en avril 1988

- 3 278 en mai 1988

et de 800 par mois environ avant l'introduction de l'exonération de cotisations sociales.

Ce chiffre est surtout révélateur dans la mesure où il représente une multiplication par 5 du nombre des jeunes recrutés chaque mois sur contrat de qualification par rapport à la période d'avant l'exonération. De plus, la quasi totalité de ces contrats de qualification sont conclus pour une période supérieure à un an (environ un tiers pour un an, deux-tiers pour deux ans).

En 1985-1986, la durée moyenne de formation a été d'environ 700 heures par an.

Du point de vue qualitatif, en 1987 l'avis du Conseil économique et social sur l'insertion professionnelle des jeunes faisait observer qu'il est impossible de savoir avec certitude ce qui se serait passé en l'absence de telle ou telle mesure et que l'insertion professionnelle des jeunes ne peut s'apprécier que sur le moyen et le long terme. La question est surtout de savoir si on parvient à améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande, à renforcer une dynamique d'adaptation réciproque (des jeunes aux entreprises et des entreprises aux jeunes). Certes les contrats de qualification sont très onéreux par rapport à la formation scolaire ordinaire et l'idéal serait qu'ils la complètent dans des domaines qui ne sont pas de son ressort plutôt que de se substituer à elle.

En mars 1988, le Centre de recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie (C.R.E.D.O.C) notait dans son bulletin que *"l'objectif principal assigné à ces mesures -une baisse des jeunes demandeurs d'emploi- a été atteint. Les résultats qualitatifs sont plus ambigus"*. Le C.R.E.D.O.C. notait trois phénomènes préoccupants :

- les jeunes des bassins d'emploi les plus éprouvés restent en marge du fait du manque de densité et de dynamisme du tissu économique et social ;

- un manque d'objectifs locaux sur l'emploi des jeunes car les recrutements sont dictés par les besoins des entreprises et non par le niveau de qualification ;

- les jeunes les moins qualifiés n'ont pas été les principaux bénéficiaires des mesures assurant la meilleure insertion car les contrats de qualification sont assez contraignants pour les entreprises.

Enfin, votre commission regrette la relative imprécision des bilans financiers dressés et déplore l'insuffisance des instruments d'évaluation qui ne peuvent se limiter au comptage du nombre des bénéficiaires de ces mesures.

Au total -et c'est le chiffre le plus révélateur- une étude effectuée en 1987 a montré que trois à six mois après la fin du contrat de qualification, plus de 60 % des personnes sont employées, dont près de 38 % sur des contrats à durée indéterminée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Le financement des stages de formation professionnelle

Cet article modifie les articles L 961-2 et L 961-5 du code du travail afin de faire apparaître la dualité des mécanismes de financement existant actuellement. L'ancienne rédaction ne permettait pas de rendre compte de l'existence de ces deux dispositifs. Quant à la rédaction proposée pour l'article L 961-5 elle précise que la rémunération des stages agréés n'est déterminée à partir du salaire antérieur que pour les handicapés et les personnes qui suivent des stages de longue durée ; ces dernières doivent à la fois justifier de trois années d'activité professionnelle et suivre une formation supérieure à un an et au plus égale à trois ans.

Le présent article ne fait que clarifier les dispositions en vigueur compte tenu de l'accord intervenu en décembre 1987.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 2

L'exonération liée aux contrats de qualification

Le Sénat a toujours été favorable au principe de l'exonération des cotisations patronales liées à l'embauche d'un jeune sur un contrat de qualification.

Malgré les critiques émises ici ou là le système des contrats de qualification actuellement existant en faveur des jeunes, s'est développé de manière satisfaisante et en l'absence de toute nouvelle solution, il est sage de reconduire ledit dispositif puisqu'en cette matière il est essentiel que les éventuels intéressés puissent tirer profit d'un environnement juridique stable.

On ne pourrait à la fois se plaindre de l'inefficacité de formules d'incitation à l'embauche des jeunes et désirer changer ces dispositifs tous les six mois.

Il est donc réaliste de maintenir les systèmes en vigueur qui donnent satisfaction et d'agir, même ponctuellement, contre toutes les causes du chômage.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

En conséquence, votre commission propose au Sénat d'adopter conforme le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
Code du travail.	Article premier	Article premier	Article premier
Art. L.961-2. - L'Etat et les régions concourent au financement de la rémunération des catégories de stagiaires définies aux articles L.961-4 et L.961-6 lorsqu'ils suivent des stages agréés dans les conditions fixées à l'article L.961-3 ci-après.	I. - Le deuxième alinéa de l'article L.961-2 du code du travail est remplacé par les dispositions suivantes :	Sans modification	Conforme
Ils assurent le financement de la rémunération des stagiaires définis à l'article L.961-5 lorsque ceux-ci ne sont pas pris en charge par les institutions mentionnées au deuxième alinéa de l'article L.961-1 et suivent des stages agréés dans les conditions fixées à l'article L.961-3 ci-après.	"Ils assurent le financement de la rémunération des stagiaires mentionnés à l'article L.961-5 :		
	"1°) lorsque ceux-ci ne relèvent pas des conventions conclues en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L.961-1 et suivent des stages agréés dans les conditions fixées à l'article L.961-3 ;		
	"2°) lorsqu'ils suivent des stages agréés et qu'ils sont travailleurs handicapés au sens de l'article L.323-10, meres de famille, femmes mentionnées au 2° de l'article L.351-9 ou bénéficiaires de l'allocation de parent isolé au sens des articles L.524-1 à L.524-4 du code de la sécurité sociale, sous réserve de ne pas prétendre au bénéfice des dispositions conventionnelles."		

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la commission

Le montant maximum de ces rémunérations et la limite du temps au-delà de laquelle elles ne sont plus servies sont fixés par décret en Conseil d'Etat

Le même décret détermine les mesures d'adaptation nécessaires à l'application des règles de l'alinéa précédent au cas des stagiaires à temps partiel.

L'Etat et les régions peuvent participer, en outre, dans les conditions prévues à l'article L.931-11, à la rémunération des stagiaires bénéficiant d'un congé individuel de formation.

Art. L. 961-5. - Lorsqu'elles suivent des stages agréés par l'Etat, les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi perçoivent une rémunération calculée à partir du montant de leur salaire ou, à défaut, déterminée par décret.

II. L'article L.961-5 du code du travail est ainsi rédigé :

"Art. L.961-5. - Lorsqu'elles suivent des stages agréés dans les conditions prévues à l'article L.961-3, les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi perçoivent une rémunération dont le montant est fixé par décret.

"Cette rémunération est déterminée à partir du salaire antérieur :

"a) lorsque les intéressés se sont vu reconnaître la qualité de travailleurs handicapés et satisfont à des conditions de durée d'activité salariée définies par décret en Conseil d'Etat ;

"b) lorsqu'ils suivent des formations d'une durée minimum fixée par décret et remplissent des conditions relatives à la durée de leur activité professionnelle et à leur situation au regard des dispositions du a) de l'article L.351-3 définies par le même décret."

III. Les dispositions du présent article sont applicables à compter du 15 avril 1988.

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Propositions
de la commission**

Loi n° 87-588 du 30 juillet 1987
portant diverses mesures
d'ordre social

Art.2.

Art.2.

Art.2.

Art. 70.

L'embauche d'un jeune par un contrat de qualification, prévue à l'article L.980-2 du code du travail, ouvre droit à l'exonération des cotisations à la charge de l'employeur dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales.

L'exonération porte sur les cotisations afférentes aux rémunérations dues jusqu'à la fin du contrat de qualification. Ces cotisations sont prises en charge par l'Etat qui les verse directement aux organismes de sécurité sociale.

Cette disposition s'applique, à compter du 1er juillet 1987, aux contrats de qualification en cours à cette date et à ceux qui débiteront avant le 1er juillet 1988.

Dans le troisième alinéa de l'article 70 de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social, les mots : "avant le 1er juillet 1988" sont remplacés par les mots : "avant le 1er janvier 1989".

Sans modification

Conforme