

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Par M. Louis SOUVET et Mme Annick BOCANDÉ,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Hugué, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Paul Blanc, Mme Nicole Borvo, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Christian Demuynck, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Claude Huriet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylia Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezeinhet, Jean-Pierre Vial, Guy Vissac.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 et 89 (annexe n° 18) (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	4
I. AUDITION DU MINISTRE	4
II. EXAMEN DE L'AVIS	17
AVANT-PROPOS.....	32
I. MALGRÉ UNE ÉVOLUTION FAVORABLE LE TAUX DE CHÔMAGE FRANÇAIS RESTE TRÈS SUPÉRIEUR À LA MOYENNE EUROPÉENNE	34
A. UNE ÉVOLUTION FAVORABLE DES CHIFFRES DU CHÔMAGE	34
B. UN TAUX DE CHÔMAGE STRUCTUREL QUI RESTE PARMIS LES PLUS ÉLEVÉS D'EUROPE.....	38
C. LE BILAN DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	47
II. LA RÉFORME DES COTISATIONS SOCIALES CÈDE LE PAS DEVANT LA NÉCESSITÉ DE FINANCER LES 35 HEURES.....	52
A. LE RÉGIME DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES EST MAINTENANT ÉTROITEMENT LIÉ AUX 35 HEURES	52
1. <i>Les crédits consacrés aux allègements de cotisations sociales progressent à nouveau.....</i>	<i>52</i>
2. <i>Le fonds de financement de la réforme des cotisations sociales assure le financement des 35 heures.....</i>	<i>56</i>
B. LE GOUVERNEMENT PRIVILÉGIE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL PAR RAPPORT AU TRAVAIL À TEMPS PARTIEL	60
1. <i>La réduction du temps de travail bénéficie de crédits budgétaires considérables</i>	<i>60</i>
2. <i>Le développement du travail à temps partiel est pénalisé.....</i>	<i>63</i>
III. LA REMISE À PLAT DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES SE POURSUIT	67
A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX EMPLOIS-JEUNES AUGMENTENT SENSIBLEMENT	67
B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX CONTRATS AIDÉS ET AU RETRAIT D'ACTIVITÉ BAISSERONT À NOUVEAU EN 2000	72
1. <i>Les contrats aidés continuent à faire l'objet d'une révision.....</i>	<i>72</i>
2. <i>Le financement du retrait d'activité et la participation de l'Etat aux dépenses du chômage</i>	<i>74</i>
IV. LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EST CONTRARIÉ PAR DES PROJETS DE RÉFORME EN ATTENTE	76
A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EST ENRAYÉ	76
1. <i>Les formations en alternance</i>	<i>76</i>

2. Les actions de formation à la charge de l'Etat.....	80
B. L'ARTICLE 70 ET LES PROJETS DE RÉFORME	81
1. L'article 70 et les prélèvements de l'Etat sur les fonds de l'alternance.....	81
2. Les projets de réforme du Gouvernement peinent à convaincre les partenaires sociaux.....	85
V. LES MOYENS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI SONT RENFORCÉS.....	88
A. L'UNEDIC NE FINANCERA PAS DIRECTEMENT LES 35 HEURES	89
1. Un exercice déficitaire en 1998	89
2. Le principe d'une contribution directe de l'UNEDIC au financement des 35 heures est abandonné.....	90
B. LES CRÉDITS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	92
1. Les moyens du ministère de l'emploi augmentent de 4,6 %.....	92
2. La participation de l'Etat au financement du réseau public d'insertion des jeunes.....	93
C. LES DOTATIONS À L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE) ET À L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (AFPA).....	94
1. L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE).....	94
2. L'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).....	95
D. LES MOYENS CONSACRÉS AUX RELATIONS DU TRAVAIL	96
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	99

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 23 novembre, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité et à l'audition de Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle sur les crédits consacrés au travail et à l'emploi dans le projet de loi de finances pour 2000.

Dans son propos liminaire, Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a déclaré appliquer, depuis trois ans, la même stratégie à la construction du budget de l'emploi et de la solidarité : mettre ce budget au service des priorités que sont la croissance solidaire, le développement de l'emploi et la lutte contre le chômage et les exclusions ; traduire ces priorités en choix budgétaires clairs au moyen d'importants redéploiements de crédits.

Mme Martine Aubry a indiqué que le budget de son ministère, selon sa nouvelle structure, s'élèverait à 213 milliards de francs en 2000, en hausse de 3,9 % par rapport à 1999. Elle a observé que ce budget ne comportait plus les crédits de la ristourne dégressive, désormais portés par le fonds de la réforme de cotisations sociales, mais comprenait la subvention de 7 milliards de francs au fonds de financement de la couverture maladie universelle (CMU). Elle a précisé que le calcul du taux de progression de 3,9 % prenait en compte le coût net, pour l'Etat, de la CMU, c'est-à-dire la subvention inscrite au budget de la solidarité et le produit de droits sur les tabacs affectés à la caisse nationale d'assurance maladie, diminués de l'économie réalisée sur la dotation générale de décentralisation.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a précisé que les crédits du seul budget de l'emploi s'élèveraient à 122 milliards de francs en 2000, en hausse de 2,7 milliards de francs par rapport à 1999. Elle a souligné que depuis trois ans ce budget était passé, en structure 2000, de 111,4 milliards de francs à 122 milliards de francs, en observant que cette augmentation nette de 10,7 milliards de francs correspondait en fait à 37,2 milliards de francs de dépenses supplémentaires et à 26,5 milliards de francs d'économies ou d'ajustements à la baisse. Elle a considéré que ces

modifications en profondeur reflétaient les quatre priorités de la stratégie pour l'emploi du Gouvernement, à savoir l'émergence de réformes structurelles destinées à développer l'emploi, le recentrage des dispositifs traditionnels au service des publics en difficulté, la recherche systématique de l'efficacité des aides publiques, et enfin le renforcement du service public de l'emploi.

Revenant sur chacune de ces priorités, elle a estimé tout d'abord qu'il était nécessaire d'accompagner la croissance par la mise en place de nouvelles politiques structurelles de développement de l'emploi comme la politique de réduction de la durée du travail, la création d'activités nouvelles pour les jeunes et l'allègement des charges qui pèsent sur le coût du travail.

Elle a considéré que ces politiques prenaient désormais une place déterminante, d'une part dans le budget de l'emploi, le financement des emplois-jeunes et de la loi du 11 juin 1996 dite loi de Robien représentant 28,3 milliards de francs de crédits, et, d'autre part, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, où les aides incitatives et pérennes aux 35 heures et les allègements de charges sur les bas et moyens salaires devraient mobiliser à terme 105 milliards de francs.

*Evoquant les emplois-jeunes, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a déclaré que le bilan à la fin octobre était de 217.550 postes créés pour 203.200 embauches effectives. Elle a observé que la dotation de 21,03 milliards de francs pour 2000, en hausse de 7,4 milliards de francs par rapport 1999, correspondait à un objectif de 320.000 emplois créés à la fin de l'année 2000. Elle a estimé en conséquence que les objectifs du programme étaient tenus, tant en qualité qu'en quantité. Elle a insisté sur l'utilité sociale des activités créées, la professionnalisation des nouveaux métiers et les perspectives de pérennisation de nouveaux emplois au-delà de la période de cinq ans pendant laquelle ils bénéficient de l'aide de l'Etat.*

***Mme Martine Aubry** a observé que la réduction de la durée du travail et l'allègement des charges sociales étaient désormais liés, comme l'illustre la création du fonds de financement de la réforme des cotisations sociales. Elle a estimé que la création de ce fonds aurait pour conséquence d'améliorer la transparence financière à travers une meilleure identification des dépenses et l'affectation des recettes pérennes. Elle a souligné qu'il permettrait de clarifier les transferts financiers entre l'Etat et les régimes de sécurité sociale et de renforcer le contrôle démocratique, à travers la remise, à son conseil de surveillance ainsi qu'au Parlement, d'un rapport annuel établi sur une base contradictoire et paritaire. Elle a déclaré que le financement de ce fonds était assuré en 2000.*

***Mme Martine Aubry** a considéré que la réduction du temps de travail avait déjà permis la création ou la préservation de 134.000 emplois. Elle a*

observé qu'en 2000 cette forte contribution au développement de l'emploi se poursuivrait et s'amplifierait avec la baisse du coût du travail non qualifié.

*Evoquant le deuxième axe de la stratégie de l'emploi du Gouvernement, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a estimé nécessaire la poursuite du recentrage des outils traditionnels de la politique de l'emploi sur les publics les plus en difficulté, comme le prévoyaient la loi sur la lutte contre les exclusions et le plan national d'action pour l'emploi.*

Elle a évoqué le développement du programme « nouveau départ », le contrat emploi consolidé de cinq ans en accès direct, le programme trajet d'accès à l'emploi (TRACE), les contrats de qualification pour adulte, le dispositif d'aide à la création d'entreprise (EDEN), ainsi que l'insertion par l'économique.

Elle a également cité le recentrage des outils traditionnels que sont les contrats emploi-solidarité (CES), les contrats initiative-emploi (CIE), les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) sur les publics prioritaires et l'augmentation des moyens du service public de l'emploi, destinée à assurer l'accompagnement individualisé des parcours de retour à l'emploi.

Elle a observé qu'en trois ans, de 1997 à fin 2000, 300.000 places auront été dégagées dans les dispositifs ciblés d'aide à l'emploi, dont 180.000 pour des publics très prioritaires. Elle a considéré que cette démarche permettait également de lutter contre les discriminations envers les handicapés, les discriminations raciales, et de renforcer l'égalité entre les hommes et les femmes.

***Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a indiqué que la proportion des publics prioritaires (chômeurs de longue durée âgés, bénéficiaires des minima sociaux et handicapés) en contrats emploi-solidarité était passée de 55 % en 1997 à 78 % en août 1999, et que la proportion des chômeurs de plus de deux ans en contrats initiative-emploi avait été portée de 30,7 à 41,3 % sur la même période.*

Elle a estimé que cette évolution serait confirmée en 2000 alors que les flux d'entrées dans les mesures classiques poursuivraient leur ajustement à la baisse. Elle a constaté, à cet égard, que les 360.000 entrées en contrats emploi-solidarité prévues en 2000 marqueraient un retrait de 30.000 entrées par rapport aux prévisions pour 1999. Elle a observé une tendance similaire pour les contrats initiative-emploi et les stages du fonds national de l'emploi, qui devraient chacun représenter 150.000 entrées, contre respectivement 180.000 et 175.000 en 1999.

Le ministre a souligné que le nombre de contrats emploi consolidé resterait élevé en 2000 avec 60.000 entrées, conformément au rythme prévu par le programme de lutte contre les exclusions. Il a estimé que le programme TRACE, qui avait enregistré, à ce jour, 33.000 entrées, devrait, à partir de 2000, atteindre l'objectif de 60.000 parcours accompagnés par an.

Il a observé que le secteur de l'insertion par l'économie bénéficiait à nouveau d'un effort substantiel à travers une hausse de 22 % des crédits à 910 millions de francs.

***Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité,** a ensuite évoqué la troisième orientation stratégique de ce budget, le renforcement de l'efficacité des dispositifs. Elle a observé que les aides à l'emploi avaient fait l'objet d'une révision progressive et profonde pour limiter les effets d'aubaine et les effets pervers. Elle a cité la suppression d'abattements de cotisations sociales pour les salariés en temps partiel annualisé en l'absence d'accord d'entreprise, le plafonnement au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) de l'exonération de cotisations sociales pour l'embauche d'un premier salarié, et la proratisation des allègements de charges sociales pour les salariés à temps partiel.*

Elle a considéré que le recentrage des CES et des CIE sur les publics les plus éloignés de l'emploi avait permis, depuis trois ans, de dégager des économies substantielles, tout en maintenant l'offre de places pour les personnes en réelle difficulté.

***Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité,** a estimé que les préretraites constituaient une autre source importante d'économie pour le budget de l'emploi. Elle a rappelé ses efforts pour subordonner la contribution de l'Etat à un resserrement des conditions d'entrée dans les dispositifs et à un accroissement de la participation des entreprises, à travers notamment le doublement de la contribution Delalande.*

Elle a précisé que le fonds national pour l'emploi participerait toutefois au financement du nouveau dispositif de préretraite au profit des salariés qui ont subi des conditions de travail particulièrement pénibles. Elle a indiqué qu'en conséquence, la dotation de 4,15 milliards de francs de l'allocation spéciale du FNE diminuait moins en 2000 qu'elle ne l'avait fait en 1999 par rapport à 1998.

***Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité,** a enfin évoqué la quatrième orientation stratégique de la politique de l'emploi, le renforcement des moyens du service public de l'emploi. Elle a souligné que les services du ministère bénéficieraient, pour l'année 2000, de 130 emplois budgétaires supplémentaires, affectés principalement aux sections de l'inspection du travail. Elle a évoqué les importantes mesures de*

requalification d'emploi et de revalorisation indemnitaire prévues afin d'améliorer la situation immédiate et les perspectives de carrière des agents. Elle a indiqué que le plan de transformation d'emploi de la catégorie C serait amplifié, 365 emplois d'agents étant transformés en autant d'adjoints administratifs.

Elle a observé que le processus de résorption de l'emploi précaire se poursuivrait grâce à la création d'emplois budgétaires. Elle a souligné que l'enveloppe indemnitaire augmentait une nouvelle fois de 27,8 millions de francs.

Elle a déclaré que l'année 2000 marquerait la refonte du statut de l'inspection du travail, afin que les déroulements de carrière soient plus conformes à l'importance et la diversification des missions de ce corps. Elle a également évoqué la création d'un statut d'emploi pour les directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Mme Martine Aubry a estimé que l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) devrait bénéficier des moyens conformes au troisième contrat de progrès signé avec l'Etat le 28 juin 1999. A cet égard, elle a observé que la subvention de cette association augmentait de 5 %, à 4,3 milliards de francs, comme l'exigeait l'évolution de ces prestations dans le cadre du service intégré mis en place avec l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Elle a précisé que la subvention de l'Etat à l'ANPE augmenterait en 2000 de 10,3 %, à 6,36 milliards de francs, ce qui devrait permettre un renfort de 500 agents supplémentaires au titre de la troisième tranche du programme de renforcement des effectifs de l'agence portant sur 2.500 postes au total. Elle a rappelé que l'ANPE avait pour objectif, en 2000, d'accompagner 1,1 million demandeurs d'emplois dans leur démarche de nouveau départ.

Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, a déclaré que le projet de budget de la formation professionnelle s'élèverait en 2000 à 33,9 milliards de francs, soit un niveau de crédit quasiment identique à 1999.

Elle a fait part de sa détermination à maintenir l'effort de l'Etat en matière de contrats d'apprentissage et de qualification. Elle a observé que le nombre d'entrées en apprentissage serait maintenu en 2000 au niveau de 1999, soit 220.000, et que celui des entrées en contrats de qualification serait porté à 125.000 au lieu de 120.000 en 1999. Elle a considéré que l'effort budgétaire de l'Etat pour l'alternance s'élèverait à 12 milliards de francs, soit un tiers du budget de la formation professionnelle. Elle a déclaré que la progression du nombre des contrats était confirmée au cours des neuf premiers mois de l'année 1999 par rapport à la même période de l'année 1998, les entrées en contrats d'apprentissage ayant augmenté de 2,2 % et

celles en contrats de qualification de 1,8 %. Elle a considéré que cette évolution constituait une réponse aux interrogations relatives à une baisse possible du nombre de contrats formulées l'année dernière à la suite du recentrage des aides à l'embauche sur les jeunes les moins qualifiés.

Elle a précisé que le transfert de 500 millions de francs opéré en 2000 du comité paritaire du congé individuel de formation (COPACIF) serait affecté, via un fonds de concours, à la couverture des aides à l'embauche relatives au contrat d'apprentissage.

***Mme Nicole Péry** a considéré que le transfert à l'ANPE des crédits relatifs aux centres interministériels de bilan de compétences (CIBC) ne remettait pas en cause la qualité des prestations de ces organismes, mais devrait permettre de construire un nouveau partenariat au service de l'orientation des demandeurs d'emploi en association avec l'ANPE. Elle a considéré que, d'un point de vue financier, le soutien de l'Etat aux CIBC ne s'en trouverait pas modifié.*

Evoquant l'augmentation des moyens de l'AFPA, elle a considéré que le deuxième contrat de progrès couvrant la période 1999-2003 avait pour objet d'accroître la performance et l'efficacité des actions de cette association. À cet égard, elle a cité notamment sa mission de service public auprès des demandeurs d'emploi et les objectifs qui lui avaient été assignés par le plan national d'action pour l'emploi (PNAE).

***Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle**, a considéré que l'AFPA devrait, à l'issue de la réforme de la formation professionnelle à venir, se voir confier un rôle concernant la validation des acquis professionnels. Elle a estimé que ces nouvelles missions justifiaient l'augmentation de 5 % des crédits affectés à l'association, qui devraient atteindre, pour 2000, 206,9 millions de francs.*

***Mme Nicole Péry** a évoqué enfin, le calendrier de la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle. Elle a précisé que des dispositions législatives et réglementaires seraient prises dès l'année 2000 concernant la professionnalisation des jeunes et l'élargissement de la validation des acquis. Elle a observé toutefois que l'essentiel de la réforme, concernant la mise en place d'un droit individuel à la formation transférable et garanti collectivement, ne trouverait sa traduction législative qu'en 2001.*

***M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi**, a observé que le fonds de financement des cotisations patronales de sécurité sociale créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 devrait bénéficier d'une contribution de l'Etat de 4,3 milliards de francs correspondant, selon le Gouvernement, au « recyclage » des 35 heures pour le budget ; il a souhaité savoir si ces 4,3 milliards correspondaient bien aux*

crédits inscrits à l'article 10 du chapitre 44-77. Dans l'affirmative, il a souhaité savoir si le libellé de ce chapitre (exonération de cotisations sociales au titre de l'incitation à la réduction du temps de travail prévue par la loi du 13 juin 1998) ne gagnerait pas à être modifié dès lors qu'il s'agissait en fait d'une subvention au fonds de financement. Il a également souhaité savoir si cette contribution était susceptible d'être abondée -et à quelle hauteur- par les reports de crédits non consommés en 1999.

Evoquant les délais d'examen du projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail, notamment celui nécessaire à son examen par le Conseil constitutionnel, il a souhaité savoir si cette loi serait promulguée avant la fin de l'année. Dans le cas contraire, il s'est interrogé sur l'état du droit applicable au 1^{er} janvier 2000 au regard notamment de l'article premier de la loi du 13 juin 1998 qui dispose que « la durée légale du travail effectif des salariés est fixée à trente-cinq heures par semaine à compter du 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises dont l'effectif est de plus de vingt salariés ».

Après avoir rappelé que le cap des 200.000 emplois-jeunes avait été franchi cet été, et que le Gouvernement se fixait un objectif de 320.000 emplois-jeunes fin 2000, il a souhaité connaître quelles étaient les raisons qui expliquaient le retard par rapport à l'objectif affiché de 350.000 emplois dans le secteur non marchand. Il a également souhaité savoir si le projet de 350.000 emplois-jeunes dans le secteur marchand était définitivement abandonné.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, a demandé quelles avaient été les réactions des partenaires sociaux au contenu des projets de réforme de la formation professionnelle du Gouvernement (Livre blanc, rapport de M. Lindeberg, propositions de la ministre), et notamment quels étaient les points d'accord et de désaccord.

Elle a souhaité connaître l'état de développement de l'apprentissage pour les formations d'un niveau supérieur. Elle a demandé si la création de licences professionnelles dans l'enseignement supérieur ne risquait pas d'amoinrir le développement de l'apprentissage pour ces formations qualifiées.

Enfin, Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, a souhaité obtenir des éléments chiffrés concernant l'apprentissage dans le secteur public, en particulier, pour les collectivités locales.

En réponse à M. Louis Souvet, Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a confirmé que les 4,3 milliards de francs inscrits à l'article 10 du chapitre 44-77 correspondaient bien à la subvention de l'Etat

au fonds de financement des cotisations patronales de sécurité sociale. Elle a constaté que le libellé de l'article ne correspondait effectivement pas à la nature exacte de l'emploi des crédits, et qu'il mériterait d'être modifié à l'avenir. Elle a indiqué qu'il n'était pas possible de déterminer aujourd'hui le montant des crédits de 1999 qui pourraient être reportés, car le rythme de consommation de ces crédits s'accélérait.

Elle a déclaré que le Gouvernement s'était attaché à tenir les délais afin que la loi relative à la réduction négociée du temps de travail soit applicable au 1^{er} janvier 2000, compte tenu du délai nécessaire à son examen par le Conseil constitutionnel. Si tel n'était pas le cas, l'amendement que le Gouvernement comptait déposer à l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture du projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail, trouverait à s'appliquer. Cet amendement prévoit en effet qu'en cas de non-promulgation de la loi au 1^{er} janvier 2000, celle-ci entrerait en vigueur le premier jour du mois suivant la date de la promulgation.

Elle a estimé qu'entre le 1^{er} janvier 2000 et la date de la promulgation de la loi, le code du travail s'appliquerait. Le principe d'une durée légale de travail fixée à 35 heures resterait acquis en application de la loi du 13 juin 1998, mais le mode de calcul des heures supplémentaires ne serait pas modifié pour les entreprises jusqu'à l'entrée en vigueur de la seconde loi.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a rappelé que le nombre d'emplois-jeunes devrait atteindre 320.000 en 2000. Elle a estimé que le délai dans la montée en puissance du dispositif s'expliquait par le souci d'assurer la professionnalisation des emplois créés ; elle a souligné que l'emploi des jeunes dans le secteur marchand avait dépassé le chiffre des 350.000 postes depuis deux ans, comme l'illustre la baisse de 23 % du taux de chômage des jeunes. Elle a jugé que l'insertion professionnelle des jeunes passait par l'alternance et a cité le contrat initiative-emploi et l'allocation de remplacement par l'emploi qui favorisait l'arrivée de jeunes sur le marché du travail. Elle a rappelé que 42 % des emplois occupés par des jeunes faisaient l'objet d'une aide de l'Etat.

En réponse aux questions de Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, a rappelé les quatre axes de la réforme du système de formation : la professionnalisation des formations en alternance, la meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle acquise, le développement d'un droit individuel à la formation transférable et garanti collectivement, et la clarification du rôle des acteurs de la formation professionnelle.

Evoquant les réunions bilatérales organisées avec l'ensemble des acteurs de la formation, elle a estimé que le consensus était plus évident sur le diagnostic que sur les propositions de réforme. Elle a constaté que le renforcement de la transparence et de l'efficacité des dispositifs s'avérait délicat, évoquant en particulier le nécessaire approfondissement de la relation entre les entreprises et les centres de formation d'apprentis (CFA), ainsi que la réduction souhaitable du nombre des organismes collecteurs. Elle a appelé de ses vœux une meilleure visibilité des coûts de la formation dans les CFA, de telle sorte que la concertation entre les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage et les conseils régionaux soit plus efficace.

Elle a observé que l'extension de la validation des acquis professionnels était attendue par tous les acteurs de la formation professionnelle. Elle a considéré qu'il s'agissait là d'un sujet complexe, en remarquant que les difficultés se situaient plutôt du côté des ministères dits « valideurs ».

Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, a estimé que les principaux points de désaccord portaient sur la définition d'un droit individuel à la formation, comme en témoigne l'ajournement d'une première réunion sur ce thème à la demande de certaines organisations patronales. Elle a souhaité pouvoir dépasser la situation de blocage actuelle en évoquant sa proposition d'une nouvelle réunion du travail où serait convié l'ensemble des partenaires sociaux.

Elle a rappelé que l'ouverture progressive de l'apprentissage à tous les niveaux de diplômes de l'enseignement technologique, introduite en juillet 1987, s'était accélérée depuis 1993. Elle a observé que les formations conduisant à un diplôme ou à un titre homologué de niveau égal ou supérieur au baccalauréat concernaient en 1998 24 % des entrées en apprentissage. A contrario, elle a noté que les formations conduisant à un diplôme ou à un titre homologué du niveau du certificat d'aptitude professionnelle ou du brevet d'enseignement professionnel poursuivaient leur baisse relative pour revenir à 73 %. Elle a souligné que ces pourcentages s'établissaient respectivement à 9 % et 91 % en 1992.

Elle a remarqué que ce constat avait conduit le Gouvernement à recentrer les aides forfaitaires à l'embauche afin de limiter cette évolution.

Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, a déclaré que la création des licences professionnelles n'entrerait pas en concurrence avec l'apprentissage au niveau supérieur. Elle a estimé que ces nouvelles licences avaient, avant tout, pour objectif d'améliorer l'insertion des jeunes ayant suivi un cycle de formation dans l'enseignement supérieur court (diplôme universitaire et technologique, brevet de technicien supérieur ou diplôme d'études

universitaires générales). Elle a considéré qu'il était apparu préférable d'offrir aux jeunes la possibilité de suivre une année supplémentaire d'études conduisant à une insertion professionnelle immédiate, plutôt que de les inciter à poursuivre des études longues lorsque les deux années passées à l'université n'avaient pas été concluantes.

Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, a rappelé que l'apprentissage dans le secteur public, non industriel et commercial, avait été introduit à titre expérimental en juillet 1992 et pérennisé en octobre 1997. Elle a déclaré que le nombre de contrats d'apprentissage dans le secteur public avait progressé de 12 % de 1997 à 1998, pour toucher 2.454 jeunes. Elle a observé une augmentation de 10,8 % sur les dix premiers mois de 1999 par rapport à la même période de 1998. Tout en soulignant l'absence d'informations statistiques précises, elle a estimé que l'essentiel des contrats d'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial était le fait des conseils régionaux, des conseils généraux et des communes.

M. Charles Descours, se référant à un article publié par un grand hebdomadaire, a demandé au ministre s'il était exact que certains agents de l'ANPE avaient reçu des instructions leur demandant de favoriser les radiations de certains demandeurs d'emploi des listes du chômage.

M. Alain Gournac a fait part de son étonnement devant la baisse du taux de chômage publiée par le Gouvernement, alors que le nombre de sorties du chômage pour reprise d'emploi était en diminution. Rappelant que le nombre de procédures de radiation des listes du chômage avait progressé de 43,3 % en deux ans, il a interrogé le ministre sur l'existence d'éventuelles instructions données aux agents de l'ANPE pour augmenter les radiations et favoriser le basculement des demandeurs d'emplois des listes du chômage vers la catégorie « stagiaires », qui n'est pas prise en compte dans les statistiques du chômage.

Mme Annick Bocandé a évoqué des difficultés d'application de la réduction du temps de travail dans le secteur médico-social, des personnels soumis à des conventions collectives bénéficiant des trente-cinq heures pouvant être mis à disposition des départements par convention et être appelés à travailler au côté de fonctionnaires qui n'en bénéficient pas. Elle a demandé au ministre comment résoudre ces difficultés d'application qui ne favorisent pas de bonnes relations du travail.

M. André Jourdain a interrogé le ministre sur le versement de l'Etat au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales et l'évaluation du produit de la taxation des heures supplémentaires. Il a rappelé que, l'an dernier, Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat à la formation

professionnelle, avait annoncé un grand projet de loi sur la formation professionnelle et observé que ce projet semblait repoussé à plus tard.

M. Philippe Nogrix a interrogé le ministre sur l'application des accords sur la réduction du temps de travail dans le secteur médico-social pour les établissements ayant conclu un accord lorsque celui-ci n'était pas encore agréé.

M. Guy Fischer, évoquant la situation des jeunes aides-éducateurs recrutés sous le régime des emplois-jeunes, a demandé au ministre comment serait assurée la pérennisation de leur emploi.

M. Roland Huguet a affirmé que dans le Pas-de-Calais, le taux de chômage avait décru de 5 % entre les mois de septembre 1998 et septembre 1999. Il a estimé souhaitable, malgré cette amélioration, de ne pas interrompre les programmes de la politique de l'emploi tels que les emplois-jeunes et a demandé au ministre si leur durée ne pourrait pas être portée à 7 ans.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a affirmé qu'il suffisait de siéger dans les commissions locales d'insertion (CLI) pour constater que les sorties du RMI vers l'emploi étaient désormais beaucoup plus fréquentes et rapides qu'auparavant et a attribué ce progrès aux effets de la politique conduite par le Gouvernement.

Elle a toutefois constaté que la situation des femmes sur le marché de l'emploi devait encore être améliorée. Evoquant la formation professionnelle, elle a demandé au ministre si l'évaluation et la validation des acquis seraient placées sous la responsabilité des branches professionnelles ou des pouvoirs publics. Elle a enfin souligné la nécessité de renforcer les moyens de l'inspection du travail.

En réponse aux différents intervenants, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a déclaré que l'enquête réalisée par l'hebdomadaire « Le Point » ne comportait aucun élément précis. Elle a rappelé les chiffres de l'évolution du chômage : une diminution de 442.000 du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 depuis janvier 1997, une diminution de 325.000 du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 + 6 et une diminution de 350.000 du nombre de chômeurs au sens du bureau international du travail (BIT).

Elle a évoqué également le nombre de créations d'emplois qui atteignait en 1998 265.000 dans le secteur marchand et 100.000 dans le secteur non marchand. Elle a évoqué les chiffres du premier semestre 1999, qui s'élevaient à 235.000 emplois créés dans le secteur marchand et à 70.000

dans le secteur non marchand. Elle a constaté que les Français avaient bien la conviction que le chômage baissait et continuerait à baisser.

Elle a rappelé qu'elle n'intervenait pas dans la rédaction des communiqués publiant les statistiques du chômage, lesquels étaient préparés par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES). Elle a confirmé qu'aucune directive n'avait été donnée à l'ANPE concernant l'évolution des radiations. Elle a estimé que l'évolution de ces dernières variait de manière importante d'un mois à l'autre et était difficile à interpréter compte tenu du fait que nombre de radiations faisaient suite à des reprises d'emplois non signalés. Elle a considéré que la baisse du nombre de sortie du chômage s'expliquait par une baisse préalable du nombre des entrées. Elle a constaté, au total, que les conclusions de l'enquête réalisée par cet hebdomadaire ne correspondaient pas à la réalité.

*Par ailleurs, **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, a souligné que, si le Gouvernement continuait à aider les publics les plus en difficulté, le nombre des stages effectués depuis trois ans avait plutôt baissé.*

Evoquant le programme trajet d'accès à l'emploi (TRACE), elle a souligné que le Gouvernement avait ralenti sa montée en puissance, afin de s'assurer qu'il profite effectivement aux publics les plus en difficulté.

Pour ce qui est de la réduction du temps de travail (RTT) dans le secteur social et médico-social, elle a annoncé que l'Assemblée nationale examinerait un amendement en nouvelle lecture du projet de loi, permettant de ne pas appliquer les majorations d'heures supplémentaires lorsqu'un accord a été signé et est en instance d'agrément.

Elle a enfin estimé que les 7 milliards de francs relatifs au produit de la contribution de 10 % relative à la taxation des heures supplémentaires comprises entre la 35^e et la 39^e heure dans le cadre de la loi sur la réduction négociée du temps de travail avaient été calculés en considérant que 5,68 millions de salariés ne seraient pas couverts par un accord 35 heures d'ici fin 2000 et que leur rémunération horaire moyenne était de 76,92 francs.

***M. André Vézinhét** a partagé les propos de **M. Roland Huguet** sur la nécessité de maintenir les programmes en faveur de l'emploi des jeunes. Il a interrogé le ministre sur les projets de **M. Claude Allègre**, ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, tendant à instituer une licence professionnelle ainsi que sur l'accueil des adultes handicapés.*

*Enfin, **M. Philippe Nogrix** a rappelé qu'en loi de finances pour 1999, il avait été prévu que 500 millions de francs seraient prélevés sur l'association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL) et qu'une*

concertation devait être organisée pour en décider l'utilisation. Il a demandé au ministre de lui indiquer comment ces 500 millions de francs avaient été utilisés.

***Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle**, a précisé qu'elle avait tenu à ce que la réforme de la formation professionnelle soit bien un élément majeur d'amélioration du dialogue social. Elle a plaidé en faveur d'une mise en place progressive de la réforme, en précisant que des mesures à caractère législatif seraient proposées dans le prochain projet de loi portant diverses mesures d'ordre social sur les dossiers qui ne posaient pas de problème ; en revanche, elle a indiqué que sur les questions qui soulevaient des débats auprès des partenaires sociaux, elle avait proposé des expérimentations qui seraient conduites sous forme de contractualisation dans cinq régions.*

Concernant la validation des acquis, elle a souligné que celle-ci ne pouvait être assurée que par un jury présentant toutes les garanties d'indépendance et qu'elle ne devait pas être confondue avec la phase d'accompagnement de la personne au cours de sa formation réalisé notamment par l'ANPE, l'AFPA ou les missions locales.

Elle a précisé que le financement de la troisième année de licence professionnelle serait assuré par l'éducation nationale.

S'agissant du prélèvement de 500 millions de francs opéré sur les fonds de l'Association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL) en 1999, elle s'est engagée à apporter des précisions sur les modalités d'utilisation de ces fonds, tout en rappelant que le Gouvernement précédent avait, pour sa part, prélevé 1,5 milliard de francs avant 1999 et qu'elle avait accepté un amendement de M. Jacques Barrot à l'Assemblée nationale, précisant que le prélèvement de 1999 avait un caractère exceptionnel.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mardi 23 novembre, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Louis Souvet sur les crédits consacrés au travail et à l'emploi dans le projet de loi de finances pour 2000.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi, a observé à titre liminaire que l'examen de son rapport intervenait dans un contexte marqué par un débat sur l'évolution des chiffres du chômage, une certaine confusion sur les modalités de financement des 35 heures, ainsi qu'un revirement radical de la position du Gouvernement sur la question des allègements de cotisations sociales.

Evoquant l'évolution des chiffres du chômage, il a rappelé que le Gouvernement se félicitait de la baisse du taux de chômage et s'en attribuait la paternité en évoquant notamment les 35 heures.

Il a déclaré que M. Gérard Bapt évoquait, dans son rapport spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale pour les crédits du travail et de l'emploi, la création de 785.000 emplois depuis juillet 1997, dont 560.000 dans le secteur marchand et 180.000 dans le secteur non marchand.

Il a observé que les créations d'emplois avaient permis un recul du chômage, à 11,1 % de la population active en 1999, contre 11,8 % en 1998, et que certaines prévisions envisageaient des taux de 10,3 % en 2000 et 9,6 % en 2001.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi, a considéré que ces chiffres étaient incontestables, observant d'ailleurs qu'ils étaient, pour nombre d'entre eux, issus de statistiques rassemblées par des organisations internationales.

Il a néanmoins estimé que ces données ne suffisaient pas à décerner un satisfecit au Gouvernement pour au moins deux raisons : la baisse du chômage étant largement le fait du retour de la croissance et des politiques de l'emploi mises en œuvre depuis 1993 et les mesures décidées par l'actuel Gouvernement ne paraissant pas avoir eu d'effet notable sur l'évolution de l'emploi dans le secteur marchand.

Il a évoqué la polémique sur les statistiques du chômage consécutive à une enquête de l'hebdomadaire « Le Point », faisant état d'instructions données par le ministère de l'emploi tendant à influencer sur le nombre des radiations de demandes d'emplois des listes du chômage. Il a estimé que si cette information s'avérait exacte, elle constituerait un fait particulièrement grave.

M. Louis Souvet a observé que le retour de la croissance était général en Europe depuis 1997 et qu'il devait peu au Gouvernement actuel. Il a noté que les économistes considéraient que la mise en œuvre de la monnaie unique avait été particulièrement favorable à la France depuis deux ans grâce à la baisse des taux d'intérêt réels et que, par ailleurs, l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) attribuait le dynamisme de l'emploi dans le secteur marchand aux mesures en faveur du travail à temps partiel, à l'intérim ainsi qu'aux allègements de charges sociales, autant de dispositifs nés avant 1997. Concernant les effets des politiques mises en place depuis lors, il a estimé que nul ne contestait la réalité de l'effet des emplois-jeunes sur les chiffres de l'emploi, mais qu'il subsistait des inconnues sur l'avenir de ces jeunes d'ici trois ans, étant donné le caractère souvent peu qualifiant des emplois créés et la durée relativement courte des contrats. Par ailleurs, il a estimé que les 35 heures n'avaient permis la création que de 30.000 à 40.000 emplois, selon les chiffres même du Gouvernement, ceci sans tenir compte des effets d'aubaine. Il a souligné qu'on ne pouvait par conséquent considérer que cette loi était à l'origine de la baisse du taux de chômage.

M. Louis Souvet a rappelé que la question du financement des 35 heures avait occupé une part importante du débat en première lecture du projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail à l'Assemblée nationale et au Sénat et qu'elle avait également été au centre du débat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il a considéré, dans ces conditions, qu'il n'était pas étonnant de retrouver cette question à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances.

Il a observé que la création d'un fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 avait pour première conséquence de modifier considérablement la présentation du budget de l'emploi, les 39,5 milliards de la « ristourne Juppé » n'apparaissant plus en effet dans le budget de l'emploi, puisqu'ils étaient pris en charge directement par le nouveau fonds. Il a souligné qu'en conséquence, les crédits du ministère de l'emploi étaient ramenés à 122,06 milliards de francs, contre 162,05 milliards de francs en 1999.

Il a observé qu'il s'agissait là de la seconde modification de la réforme de la nomenclature budgétaire en deux ans puisqu'en 1998 déjà, 43 milliards de francs correspondant notamment à la ristourne dégressive avaient été inscrits au budget des charges communes et que ce n'était qu'en 1999 qu'ils avaient rejoint le budget de l'emploi.

Il a constaté que les crédits du budget du ministère de l'emploi augmentaient de 2,3 %, à périmètre constant par rapport à l'année dernière alors que, simultanément, les dépenses du budget général n'augmentaient en moyenne que de 0,9 %.

Outre cette question de nomenclature, il s'est inquiété du problème de lisibilité des crédits consacrés à la réduction du temps de travail comme l'illustre l'intitulé de l'article 10 du chapitre 44-77 « exonération de cotisations sociales au titre de l'incitation à la réduction du temps de travail », qui laissait penser que les 4,3 milliards de francs inscrits étaient destinés à financer les aides incitatives prévues par la loi du 13 juin 1998, alors que ces crédits serviraient en définitive à subventionner le fonds de financement des cotisations patronales de sécurité sociale créé par la loi de financement de la sécurité sociale.

Par ailleurs, il a souligné que des interrogations subsistaient sur le devenir des crédits inscrits en loi de finances pour financer la réduction du temps de travail. Observant que, seuls, 78 millions de francs avaient été consommés sur les 2,8 milliards de francs budgétés en 1998 et qu'au 30 septembre 1999, seuls 706 millions de francs avaient été consommés sur les 3,5 milliards de francs inscrits en loi de finances, il a regretté que l'état des reports de crédits reste aujourd'hui peu clair.

Il a observé à cette occasion que les faibles taux de consommation des crédits budgétaires prévus pour financer la loi du 13 juin 1998 confirmaient la modestie des résultats de cette loi et contrastaient avec les déclarations du Gouvernement.

Il a estimé que le troisième point caractéristique de ce débat budgétaire résidait dans la confirmation de la volte-face du Gouvernement sur la politique d'allégement des cotisations sociales patronales née en 1993, poursuivie en 1995 et délaissée en 1997.

Il a rappelé les propos de Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat à la formation professionnelle qui déclarait au Sénat, au printemps 1998, lors du débat sur la proposition de loi de MM. Christian Poncelet, Jean-Pierre Fourcade, Josselin de Rohan, Maurice Blin et Henri de Raincourt tendant à alléger les charges sur les bas salaires que le Gouvernement n'avait pas souhaité poursuivre cette politique, parce qu'il n'était pas convaincu que le niveau du coût du travail constituait un obstacle à l'emploi, qu'il estimait

relative l'efficacité de cette politique et que son financement ne lui semblait pas assuré.

Dans ces conditions, il n'a pas caché sa satisfaction d'entendre M. Jean-Claude Boulard, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale pour les crédits du travail et de l'emploi, se féliciter de ce que « la politique d'allégement des charges sociales engagée (avant 1997) soit poursuivie et même accentuée ».

Il s'est déclaré convaincu que c'était cette politique qui permettrait de créer plus d'emplois à l'avenir.

Par ailleurs, il a observé que le nombre d'emplois-jeunes devrait s'élever à 236.000 d'ici la fin de l'année et 300.000 à la fin de l'année 2000, pour un objectif initial de 350.000. Il a rappelé que les crédits relatifs à ce dispositif s'élevaient à 21,34 milliards de francs, soit une hausse de 53,3 % par rapport à 1999.

Il a observé par ailleurs que le projet de création de 350.000 emplois dans le secteur non marchand était définitivement abandonné par le Gouvernement.

Il a indiqué que les crédits affectés au financement du réseau d'accueil des jeunes progressaient de 12 % à structure constante, pour atteindre 467 millions de francs. Il a déclaré toutefois que ces crédits étaient ramenés à 392 millions de francs, compte tenu d'un transfert de 75 millions de francs sur le budget de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), au titre du financement de la rémunération des agents mis à disposition dans les espaces jeunes.

Il a estimé que les espaces jeunes, ainsi que l'ensemble du réseau d'accueil des jeunes, comprenant également les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), jouaient un rôle central dans la mise en œuvre du programme d'accompagnement personnalisé vers l'emploi (TRACE). Il a ajouté que l'objectif fixé au programme TRACE était d'accueillir 60.000 jeunes en 2000.

Il a évoqué les actions en faveur des publics en difficulté, qui prenaient la forme d'un renforcement des dispositifs adaptés aux publics les plus éloignés du marché du travail (TRACE, contrat emploi consolidé, contrat de qualification adulte), ainsi que celle d'un recentrage des dispositifs traditionnels (contrat emploi-solidarité, contrat initiative-emploi et stages) sur les publics prioritaires.

Il a estimé que ce recentrage avait pour objectif d'accroître la part des publics prioritaires dans les contrats nouveaux et en cours, même si l'offre

globale de places nouvelles en contrat emploi-solidarité, contrat emploi consolidé (CES) et contrat initiative-emploi diminuait par rapport aux entrées prévues par la loi de finances pour 1999 (575.000 au lieu de 675.000).

Concernant le nombre des entrées dans le dispositif, il a observé ainsi que 155.000 personnes devraient bénéficier d'un contrat initiative-emploi en 2000 contre 180.000 en 1999 (- 13,9 %), que 360.000 personnes devraient bénéficier d'un contrat emploi-solidarité contre 425.000 l'année passée (- 15,3 %), alors que le nombre d'entrées en emplois consolidés à l'issue d'un CES devrait rester stable, à hauteur de 60.000.

S'agissant des dispositifs destinés aux chômeurs de longue durée, il a souligné que les entrées prévues dans les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et les stages d'accès à l'entreprise (SAE) étaient en légère baisse en 2000, puisque 150.000 personnes devaient en bénéficier contre 175.000 en 1999. Il a précisé que cette évolution se traduisait dans les crédits, puisque la dotation budgétaire diminuait de 8 % à 2,9 milliards de francs.

Il a noté que les structures de l'insertion par l'économie bénéficieraient de crédits en hausse de 22 % en 2000, pour atteindre 910 millions de francs, ces moyens devant permettre de remplir l'objectif, fixé par le programme de lutte contre les exclusions, de doubler en trois ans (1998-2000) les capacités d'accueil des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion.

Il a évoqué la politique d'insertion des travailleurs handicapés menée par le ministère de l'emploi qui devrait bénéficier de 5,6 milliards de francs de crédits (+ 2,5 %). Il a indiqué que l'essentiel de ces crédits (5,4 milliards de francs) était consacré au mécanisme de la garantie de ressources mais qu'il était cependant prévu de créer 500 nouvelles places d'accueil en ateliers protégés, ainsi que 2.000 places nouvelles en centres d'aide par le travail, ce qui porterait la capacité d'accueil respective de ces structures à 89.650 places et 14.600 places.

Concernant le financement du retrait d'activité, il a observé que 19.000 entrées en préretraite ASFNE (allocation spéciale du fonds national pour l'emploi) étaient prévues pour 2000 contre 18.000 en 1999.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi, a indiqué que les crédits consacrés à ce dispositif étaient en baisse de 700 millions de francs, puisqu'ils atteignaient 4,15 milliards de francs contre 4,85 milliards en 1999. Il a considéré que cette baisse des crédits s'expliquait par l'augmentation du taux de contribution versée par les entreprises, l'augmentation de la contribution de l'UNEDIC, ainsi que l'augmentation de la contribution dite « Delalande ». Il a souligné que cette dotation prenait également en compte la mise en place d'un nouveau dispositif

né dans le secteur automobile pour les salariés ayant effectué des travaux pénibles.

Il a noté que les préretraites progressives (PRP) voyaient également leurs crédits diminuer sensiblement pour les mêmes motifs, 12.600 entrées étant en effet prévues en 2000 contre 18.000 en 1999.

Il a indiqué que le transfert des crédits relatifs à la ristourne dégressive dans un fonds nouvellement créé laissait subsister dans le budget de l'emploi plusieurs lignes consacrées à la compensation d'exonérations de cotisations sociales, et notamment celles relatives aux zones économiques en difficulté. Il a noté que les crédits relatifs aux zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine diminuaient, pour revenir à 356 millions, tandis que ceux relatifs aux zones franches augmentaient de 300 millions, pour atteindre 900 millions de francs, les crédits affectés à la zone franche Corse restant stables.

Il a tenu à souligner tout l'intérêt des zones franches urbaines pour structurer l'emploi dans des quartiers en grande difficulté. Il a estimé que leur remise en cause aurait eu des effets tout à fait dommageables alors que le Gouvernement tarde à proposer des dispositifs adaptés permettant le développement de l'emploi dans les quartiers difficiles.

Il a rappelé également que les crédits relatifs au financement de la loi du 11 juin 1996, dite loi « de Robien », demeuraient inscrits au budget de l'emploi et que la dotation diminuait de 11 % en 2000 pour atteindre 2,72 milliards de francs.

Il a observé une baisse des crédits relatifs à l'accompagnement des restructurations, particulièrement sensible pour la participation de l'Etat au financement de l'allocation spécifique pour privation partielle d'emploi qui devrait être ramenée à 211 millions de francs, ainsi que pour les conventions de conversion qui devraient bénéficier de 750 millions de francs. Il a admis que les baisses de crédits pouvaient s'expliquer par l'amélioration de la conjoncture économique.

Il a évoqué enfin la subvention de l'Etat à l'ANPE qui devrait augmenter de 10,4 % à 6,38 milliards de francs, afin de permettre à cet établissement de mettre en œuvre le troisième contrat de progrès qui porte sur les années 1999 à 2003, avec pour objectif de renforcer la qualité des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises et de poursuivre la modernisation de l'agence.

Il a noté que l'ANPE occupait un rôle particulier dans la mise en œuvre du plan national d'action pour l'emploi.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi, a indiqué que les crédits devraient permettre l'extension en année pleine de mesures décidées en 1999, et notamment la création des 500 emplois, à laquelle devrait s'ajouter la création de 500 emplois supplémentaires pour l'année 2000.

Il a observé que les dépenses de personnel du ministère augmentaient de 5,5 % à 2,5 milliards de francs, et précisé que cette augmentation de crédits devrait permettre la création nette de 130 emplois, dont 13 en administration centrale et 117 au sein des services déconcentrés.

Il a noté que l'Inspection du travail devrait bénéficier de ces créations de postes, à hauteur de 15 inspecteurs et 88 contrôleurs. Il a précisé que de nombreuses mesures statutaires étaient prévues, ainsi que la transformation de 640 emplois, pour un coût total de 5,7 millions de francs.

Il a estimé que ce budget de l'emploi comportait des dispositions satisfaisantes, notamment pour tout ce qui relève du service public de l'emploi (ANPE, réseaux d'accueil des jeunes, publics les plus éloignés de l'emploi). Il a cependant rappelé que la commission ne partageait pas les grandes orientations de ce budget, relatives à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, ainsi qu'à la poursuite du développement d'emplois dans le secteur non marchand en l'absence de dispositifs adéquats de professionnalisation. Il a ajouté que la commission avait d'ailleurs eu l'occasion de montrer plusieurs fois sa préférence pour une politique qui favoriserait de manière plus volontaire les allègements de charges sociales et la formation professionnelle.

En conséquence, il a proposé de formuler un avis défavorable à l'adoption des crédits du budget de l'emploi pour l'année 2000.

M. Jean Delaneau, président, a souhaité que le rapporteur ne fasse référence qu'avec prudence aux investigations publiées par l'hebdomadaire « Le Point ».

M. Jean Chérioux a indiqué qu'en tant que parlementaire, il lui semblait toujours préférable que la presse se réfère aux travaux du Sénat, et non l'inverse.

La commission a décidé d'émettre un avis défavorable sur les crédits consacrés au travail et à l'emploi dans le projet de loi de finances pour 2000.

Puis, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Mme Annick Bocandé** sur les crédits consacrés à la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 2000.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, a rappelé que déjà l'année dernière, alors qu'elle présentait pour la première fois son rapport pour avis, les crédits relatifs à la formation professionnelle inscrits dans le budget du ministère de l'emploi lui avaient semblé marqués au sceau de la continuité. Elle a déclaré que la seule évolution sensible résidait alors dans un « recentrage » des aides publiques à l'alternance.

Elle a souligné que le décret du 12 octobre 1999 avait restreint aux jeunes les moins qualifiés, le champ des bénéficiaires de l'aide forfaitaire à l'embauche au contrat de qualification alors que l'article 80 du projet de loi de finances pour 1999 avait opéré la même modification pour les contrats d'apprentissage.

Aujourd'hui et compte tenu de ces dispositions « malthusiennes », elle a observé un léger tassement des crédits consacrés à la formation professionnelle.

Elle a précisé que ces crédits s'élevaient à 30,6 milliards de francs, dont 26 milliards de francs pour l'agrégat « participation de l'Etat à la formation professionnelle », soit une baisse de 1,6 %.

Elle a considéré que l'impression de stagnation dominait lorsque l'on observait l'évolution de ces crédits depuis quelques années.

Elle a indiqué que, selon les résultats provisoires du compte économique de la formation professionnelle, qui retrace les interventions de tous les acteurs, la dépense totale pour la formation professionnelle s'élevait à près de 140 milliards de francs, soit une progression de 0,6 % par rapport à 1996.

Elle a constaté, à l'instar de M. Patrick Malavieille, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, pour la formation professionnelle, que la stabilisation de l'effort entrepris s'opérait à un niveau relativement bas, puisque le niveau record de 1993 n'était pas égalé, et que l'engagement de formation restait inférieur de 0,21 point à celui constaté en 1993, retombant à 1,72 % du produit intérieur brut.

Elle a estimé que, si ces crédits lui semblaient suffisants pour assurer la reconduction des actions de formation engagées les années précédentes, leur niveau lui semblait par contre insuffisant pour considérer que la formation professionnelle constituait une priorité du Gouvernement au même titre que les emplois-jeunes ou les 35 heures.

Toutefois, elle a souligné qu'une nouvelle fois la discussion du budget de la formation professionnelle intervenait dans un contexte de « réforme annoncée » qui gelait, pour ainsi dire, les initiatives et expliquait que ce budget se cantonnait à des actions de reconduction.

Examinant le détail des crédits, elle a observé que le total des crédits consacrés à l'alternance s'élevait à 12,2 milliards de francs, soit une baisse de 2,4 % consécutive au « recentrage » des primes sur les bas niveaux de qualification opéré par la loi de finances pour 1999.

Elle a indiqué que les primes relatives aux contrats d'apprentissage baissaient de près de 12 % et celles relatives aux contrats de qualification, de 32 %. Elle a déclaré que le montant total de ces diminutions de crédits s'élevait à 660 millions de francs.

Elle a estimé que l'idée de recentrage supposait que ces crédits soient réalloués à des dispositifs prioritaires. Elle a observé que cela n'était que partiellement le cas puisque la hausse de 20 % des primes relatives aux contrats de qualification, et celle de 60 % du montant des exonérations de cotisations sociales de ces mêmes contrats, ne représentaient que 170 millions de francs. Elle a déclaré qu'en fait, sous le vocable de recentrage, était réalisée une économie budgétaire de près de 500 millions de francs au détriment des formations en alternance.

Elle a estimé que ce sentiment était confirmé par l'analyse des flux d'entrée dans les contrats en alternance.

Elle a observé que le nombre des contrats d'apprentissage baissait de 4,3 % à 220.000 et celui des contrats de qualification de 3,8 % à 125.000. Compte tenu de l'augmentation du nombre de contrats de qualification adultes, elle a constaté qu'on assistait globalement à une baisse de 2,7 % du nombre des contrats en alternance qui devrait être ramené à 360.000 en 2000.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, a regretté cette baisse du nombre des contrats en alternance, qu'elle a jugée contradictoire avec l'état actuel du marché du travail. Evoquant le baromètre mensuel *La Tribune-Crédit Lyonnais* du mois de novembre, elle a observé que près des deux tiers (64 %) de l'échantillon de patrons de petites et moyennes entreprises (PME) interrogés affirmaient rencontrer des difficultés pour embaucher les spécialistes qu'ils recherchaient. Elle a remarqué que la situation était particulièrement préoccupante dans les secteurs des transports, du bâtiment et des travaux publics (BTP), de la vente ou de l'industrie. Elle a observé que les entreprises de la métallurgie souhaitaient embaucher 4.700 personnes d'ici l'été et s'inquiétaient de ne pouvoir trouver la main-d'œuvre correspondante.

Elle a déclaré qu'elle avait le sentiment que la formation professionnelle devait jouer un rôle fondamental dans la réforme nécessaire du fonctionnement du marché du travail, et pouvait constituer la réponse adéquate à ce problème de pénurie de main d'oeuvre. Alors que le Gouvernement annonce la discussion prochaine de dispositions législatives courant 2000 et d'un véritable projet de loi en 2001, elle a souhaité insister sur le fait qu'une des causes du niveau élevé du taux de chômage français résidait dans le déficit de formation, c'est-à-dire l'inemployabilité.

Elle a d'ailleurs observé que ces salariés sans qualification ne trouveraient pas un emploi grâce aux 35 heures.

Elle a considéré qu'une politique d'allègement de cotisations sociales était sans aucun doute utile pour ces demandeurs d'emploi, mais que chacun avait bien conscience que la voie de la réinsertion passait par la qualification des plus jeunes d'entre eux, notamment.

Elle a indiqué que les crédits consacrés aux actions de formation à la charge de l'Etat baissaient de 2,8 % à 5,8 milliards de francs et qu'ils se répartissaient entre le financement des dépenses de fonctionnement, de rémunération et d'investissement de la formation professionnelle.

Concernant les dépenses de fonctionnement, elle a observé une stagnation à 335 millions de francs des crédits de la politique contractuelle (contrats d'études prospectives et engagements de développement de la formation).

Elle a noté que les crédits consacrés aux contrats de plan Etats-régions baissaient de 2 %.

Au titre des dépenses de rémunération de la formation professionnelle, elle a souligné que les crédits affectés au programme national de formation professionnelle étaient stabilisés à 926 millions de francs. Elle a précisé que ces crédits concernaient la rémunération des stagiaires suivant des formations financées par l'Etat.

Elle a observé une baisse de près de 7 % des crédits consacrés au financement de l'allocation formation reclassement (AFR), ajoutant que ces 2,5 milliards de francs de crédits étaient destinés à rémunérer les demandeurs d'emploi entrant en formation.

Elle a rappelé que la loi quinquennale du 20 décembre 1993 avait engagé un mouvement important de décentralisation des actions qualifiantes et que, depuis le 1^{er} janvier 1999, l'ensemble des actions pré-qualifiantes avait été par ailleurs décentralisé au profit des régions. Elle a précisé que l'Etat participait au financement de ces actions décentralisées au moyen de

dotations qui évoluaient conformément au taux de la dotation générale de décentralisation.

Elle a observé que l'ensemble des crédits relatifs à la dotation de décentralisation concernant la formation professionnelle et l'apprentissage rassemblés au chapitre 43-06 augmentaient de 0,6 %, pour atteindre presque 8 milliards de francs en 2000.

Evoquant l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), elle a rappelé que cette association concourait à la réalisation de la politique de l'Etat en ce qui concerne la formation qualifiante, au niveau national et déconcentré et qu'elle était partie intégrante du service public de l'emploi. Elle a observé que sa dotation augmentait de 5,4 % à 4,7 milliards de francs. Elle a indiqué que cette augmentation s'inscrivait dans le cadre des objectifs définis par le contrat de progrès 1999-2003 qui prévoyait une augmentation de l'activité « orientation » de l'AFPA, afin de faire passer le nombre de personnes orientées de 80.000 à 250.000 en 2003.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, a souligné que l'AFPA devait également mener une action prioritaire en direction des demandeurs d'emploi, afin de leur offrir un service personnalisé d'appui à un projet professionnel.

Elle a salué le recentrage de l'AFPA sur ses missions de service public, qui lui permettait de participer activement à la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi.

Elle a observé que la coopération avec l'ANPE n'en était qu'à ses débuts et a considéré qu'elle devait être poursuivie, notamment au niveau des services déconcentrés.

Elle a rappelé que le plan national d'action pour l'emploi mettait en œuvre les lignes directrices pour l'emploi définies au niveau européen et qu'il était organisé autour de quatre piliers : améliorer la capacité d'insertion des jeunes et des adultes afin de prévenir le chômage de longue durée et lutter contre l'exclusion, développer l'esprit d'entreprise, renforcer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et oeuvrer pour une meilleure intégration des handicapés.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, a alors abordé la délicate question des prélèvements opérés par l'Etat sur les fonds de la formation professionnelle.

Elle a observé que, déjà en 1997, l'article 40 de la loi de finances avait institué une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat égale à 40 % de la trésorerie nette des fonds de la formation en alternance, soit 1,7 milliard de francs et que, par ailleurs, l'article 75 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier avait institué une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat de 500 millions. Elle a rappelé que la commission des affaires sociales s'était opposée à ces deux prélèvements, au motif que ces détournements dans l'utilisation des fonds lui apparaissaient préjudiciables aux entreprises.

Elle a rappelé que l'année dernière, le Gouvernement avait décidé à nouveau que 500 millions de francs seraient prélevés sur les fonds de l'Association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL), ces fonds devant faire l'objet d'une utilisation concertée avec les partenaires sociaux, Mmes Martine Aubry et Nicole Péry s'étant engagées à assurer, le cas échéant, la couverture effective des dépenses exposées par les entreprises dans le cadre des contrats en alternance.

Prenant acte de cette garantie et regrettant néanmoins le flou qui entourait le fonctionnement de ce fonds, elle a rappelé que la commission des affaires sociales avait souhaité faire part de sa réserve sans toutefois manifester une opposition radicale pour tenir compte de la réforme à venir des modalités de financement de la formation professionnelle et de la garantie apportée par le Gouvernement.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, a constaté que le flou demeurait et que les prélèvements « exceptionnels » sur les fonds de la formation devenaient de plus en plus habituels comme en témoignait l'article 70 du projet de loi de finances pour 2000.

Elle a expliqué que cet article avait pour objet de centraliser les excédents financiers du capital de temps de formation (CTF) au niveau d'une section particulière créée au sein du fonds national habilité à gérer les excédents financiers du congé individuel de formation (CIF).

Elle a rappelé que le CTF était destiné à permettre aux salariés de suivre, au cours de leur vie professionnelle, à leur demande et pendant leur temps de travail, des actions de formation, prévues au plan de formation de l'entreprise, dans le but de se perfectionner, d'élargir ou d'accroître leur qualification.

Elle a précisé que ce dispositif était financé par 50 % au plus de la participation des entreprises au financement du CIF (0,2 % du montant des salaires), c'est-à-dire par une contribution au plus égale à 0,1 % des salaires.

Elle a rappelé que l'article 70 proposait d'étendre le champ de compétences du fonds créé par la loi de finances pour 1996 qui actuellement gère les excédents financiers des organismes collectant les fonds du CIF, à la gestion des excédents financiers dont disposaient les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) gérant les contributions des employeurs affectées au financement du CTF.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, a observé que cette disposition pourrait être considérée avec bienveillance si la centralisation des disponibilités excédentaires du CTF n'apparaissait pas comme le moyen d'affecter une contribution de 500 millions de francs, versée par le comité paritaire du CIF (COPACIF) au budget de l'emploi par voie de fonds de concours, afin de compenser la diminution des crédits destinés au financement de l'indemnité compensatrice forfaitaire à l'apprentissage.

Elle a conclu qu'il s'agissait donc, une fois encore, de procéder à un prélèvement exceptionnel sur les fonds de la formation professionnelle.

Elle a ajouté que, dès lors que ces prélèvements présentaient un caractère structurel, l'urgence d'une réforme du mode de financement des organismes collecteurs de fonds devenait, chaque année, de plus en plus évidente.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, a déclaré qu'elle avait déjà fait part de sa préférence pour une réduction des cotisations versées par les entreprises.

Elle a préconisé le rejet de ce nouveau prélèvement, dont le caractère récurrent lui a semblé traduire un certain penchant du Gouvernement à considérer les fonds collectés par les partenaires sociaux comme une ressource budgétaire parmi d'autres, destinée à financer les priorités du Gouvernement, comme l'avait également montré le débat sur le financement des 35 heures à travers le projet de contribution de l'UNEDIC et des régimes de sécurité sociale.

Plus généralement, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle**, a considéré qu'il convenait de s'interroger sur la politique du Gouvernement en matière de formation professionnelle. Stagnation des effectifs dans les dispositifs en alternance, priorité donnée aux emplois-jeunes sur les formations qualifiantes et prélèvements « exceptionnels » sur les fonds de la formation lui ont semblé constituer les traits les plus marquants de cette politique. Elle a évoqué les projets de réforme, et notamment le Livre blanc intitulé « La formation professionnelle, diagnostics, défis et enjeux », préparé par Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat à la formation professionnelle.

Elle a rappelé que quatre directions avaient ainsi été esquissées dans ce document : la création d'un droit individuel à la formation, la professionnalisation des jeunes, la meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle acquise et la clarification du rôle des différents acteurs.

Il lui a semblé qu'aujourd'hui le dialogue entre le Gouvernement et les partenaires sociaux pâtissait de la brutale détérioration de leurs relations dans un contexte de remise en cause du paritarisme consécutif aux 35 heures.

Dans ces conditions, elle a estimé que l'examen de ces crédits budgétaires relatifs à la formation professionnelle devait être l'occasion pour la commission des affaires sociales de prendre ses distances avec une politique de l'emploi qui inversait les priorités en favorisant les dispositifs de moyen terme non qualifiants sur la formation et en braquant les partenaires sociaux, qui étaient pourtant les acteurs déterminants de tout progrès social.

***Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle,** a proposé en conséquence que la commission se rallie, pour les crédits de la formation professionnelle, à l'avis négatif formulé par M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi, en ce qui concernait les crédits du travail et de l'emploi. Elle a également proposé un amendement de suppression de l'article 70 du projet de loi de finances rattaché au budget de l'emploi.*

***M. Jean Delaneau, président,** a considéré que la structure du financement de la formation professionnelle était trop complexe et mériterait d'être simplifiée.*

***M. André Jourdain** s'est déclaré d'accord avec le constat du rapporteur concernant la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité. Il a observé que de nombreuses PME n'étaient pas en mesure de satisfaire la demande étrangère en biens et services pour cause de manque de main-d'œuvre. Il a considéré que le développement de la formation professionnelle pourrait permettre de résoudre les dysfonctionnements du marché du travail.*

***M. Jean Chérioux** s'est interrogé sur la persistance d'obstacles à l'embauche dans certains secteurs.*

***M. Guy Fischer** a confirmé que l'enseignement professionnel continuait à faire l'objet d'une stigmatisation dans le cadre de l'organisation du système scolaire français. Il s'est inquiété des dispositions réglementaires et législatives prévues par le Gouvernement et de leur capacité à inverser cette tendance. Il a observé qu'il n'était pas sûr qu'aujourd'hui les publics les plus en difficulté fassent l'objet d'une attention suffisante de la part de l'Etat et des régions, au regard de leurs difficultés d'intégration professionnelle.*

M. Louis Souvet a indiqué qu'il avait également constaté l'existence de pénurie de main d'œuvre dans certaines spécialités.

M. Jacques Bimbenet a considéré que l'inadéquation entre l'offre et la demande de travail mettait en évidence l'inadaptation de l'organisation du système de formation professionnelle qui ne permettait pas aux entreprises d'être associées suffisamment à la définition et au déroulement des parcours de formation. Il a rendu hommage aux formations dispensées par les centres de formation d'apprentis (CFA).

M. Jean Delaneau, président, a observé qu'il existait également des lycées professionnels qui dispensaient d'excellents enseignements adaptés aux besoins des entreprises.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a demandé que les circuits de financement de la formation professionnelle soient simplifiés, et que le contenu des formations soit mieux contrôlé.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, a considéré que les gouvernements successifs ne s'étaient pas donnés les moyens de répondre aux problèmes de pénurie de main d'œuvre à travers le développement de la formation professionnelle. Evoquant la question qu'elle avait posée à Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, sur la création des licences professionnelles, elle a regretté que l'on ne se préoccupe de l'insertion professionnelle des jeunes qu'au terme d'un échec à l'issue de deux années d'enseignement en université. Elle s'est interrogée sur la priorité qu'il pourrait y avoir à favoriser une meilleure orientation des jeunes dès le baccalauréat vers des formations professionnalisées. Elle a observé qu'aujourd'hui, lorsqu'une entreprise avait le choix, elle préférait souvent recruter un jeune passé par les formations en alternance.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé d'émettre un avis défavorable sur les crédits consacrés à la formation professionnelle dans le projet de loi de finances pour 2000 ; elle a également adopté un amendement de suppression de l'article 70 rattaché à la discussion de ces crédits.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'année 1999 devait être l'année de la réforme de l'assiette des cotisations sociales patronales. Il était également prévu que le Gouvernement procède à une grande réforme de la formation professionnelle dont on pouvait espérer qu'elle permette de dégager les moyens financiers nécessaires à un projet ambitieux. Enfin, votre commission espérait que soient adoptées des dispositions particulières permettant d'assurer la professionnalisation des emplois-jeunes en tenant compte des remarques qu'elle avait formulées à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1999.

Force est de constater que ce budget de l'emploi et de la formation professionnelle ne répond pas à ses attentes.

Il comporte certes des dispositions qui vont dans le bon sens : les moyens du service de l'emploi sont renforcés, les contrats aidés font l'objet d'une évaluation et d'adaptations qui s'avéraient nécessaires.

Mais les réponses attendues ne sont pas au rendez-vous. Les effectifs de la formation en alternance stagnent, l'Etat continue à prélever les fonds de la formation professionnelle pour compenser des économies budgétaires sur les engagements qui demeurent à sa charge. Près de la moitié des emplois-jeunes ne savent pas quel avenir leur est réservé. Enfin, la grande réforme des cotisations sociales patronales a pris la forme d'une « usine à gaz » ayant pour vocation principale d'assurer le financement des 35 heures.

Ces dispositions se traduisent en un profond changement de nomenclature du budget de l'emploi marqué par le transfert des allègements de cotisations sociales (« ristourne dégressive ») et des aides à la réduction du temps de travail à un fonds de financement de la réforme des cotisations patronales créé par l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

En conséquence, les crédits du budget de l'emploi s'élèveront à 122,06 milliards de francs en 2000 contre 119,32 milliards de francs en 1999 à périmètre 2000 constant, c'est-à-dire hors ristourne dégressive, ce qui représente une hausse de 2,3 % des crédits.

On observera qu'à structure constante 1999 -c'est-à-dire en ajoutant aux crédits de l'emploi pour 2000 la ristourne dégressive telle que débudgétisée après « ajustement au besoin » (39,49 milliards de francs), soit au total 161,55 milliards de francs-, le budget de l'emploi est en baisse de 0,3 %.

Vos rapporteurs ont le sentiment d'une occasion manquée. Alors que la conjoncture permettait enfin de construire une politique de l'emploi moderne préparant l'avenir, il n'est proposé que la mise en œuvre de promesses électorales déraisonnables.

Le Gouvernement considère que ce budget est organisé autour de quatre priorités : favoriser l'émergence de réformes structurelles destinées à développer l'emploi, recentrer les dispositifs traditionnels au service des publics en difficulté, rechercher l'efficacité des aides publiques et renforcer les moyens du service public de l'emploi.

Vos rapporteurs constatent que dans les faits ces orientations reviennent à favoriser les redéploiements budgétaires au bénéfice des deux priorités du Gouvernement : les 35 heures et les emplois-jeunes.

Le Sénat ayant déjà marqué son désaccord avec la méthode retenue pour réduire la durée du travail et avec l'absence de dispositions favorisant une véritable professionnalisation des jeunes, c'est tout naturellement que votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle contenus dans le projet de loi de finances pour 2000. Elle a également adopté un amendement de suppression de l'article 70 rattaché au budget de l'emploi.

I. MALGRÉ UNE ÉVOLUTION FAVORABLE LE TAUX DE CHÔMAGE FRANÇAIS RESTE TRÈS SUPÉRIEUR À LA MOYENNE EUROPÉENNE

A. UNE ÉVOLUTION FAVORABLE DES CHIFFRES DU CHÔMAGE

La France continue à bénéficier du retour de la croissance sur le continent européen dont les effets se font sentir depuis deux ans. L'OCDE estime que la croissance de l'économie française pourrait atteindre les 2,4 % cette année et s'accélérer pour atteindre 3 % en 2000 et 2,9% en 2001. Selon ce même organisme international, l'emploi devrait continuer à tirer les dividendes de la croissance.

L'emploi au troisième trimestre 1999

L'emploi salarié dans les secteurs privé et semi-public a augmenté de 0,6 % (88.200 postes) en France au troisième trimestre précédent et de 1,9 % (262.300) sur un an. Cette augmentation plus forte que celle du deuxième trimestre (+ 0,4 %) est la douzième hausse trimestrielle consécutive depuis fin 1996. Elle porte à 14.041.300 le nombre de salariés employés dans l'ensemble des secteurs concurrentiels (hors agriculture, administration, éducation, santé et action sociale) au 30 septembre dernier.

Sur le trimestre, l'emploi a augmenté dans tous les secteurs d'activités enregistrant une hausse de 0,9 % dans le tertiaire (81.600 postes), de 0,2 % dans la construction (2.300 postes) et de 0,1 % dans les industries de transformation (4.300 postes). De septembre 1998 à septembre 1999, les effectifs salariés ont progressé de 3 % dans le tertiaire (257.800 emplois) et de 0,8 % dans la construction (9.000). Ils ont en revanche reculé de 0,1 % dans l'industrie (4.500 postes).

L'indice du salaire horaire de base des ouvriers (SHBO) a progressé de 1,3 % au cours du troisième trimestre et de 2,7 % sur un an. L'évolution de l'indice des prix à la consommation (pour l'ensemble des ménages et hors tabac) est nulle sur le trimestre et de 0,6 % entre septembre 1998 et septembre 1999. De son côté, l'indice du salaire mensuel de base de l'ensemble des salariés a augmenté de 0,4 % au cours du troisième trimestre et de 1,6 % sur un an. Pour les ouvriers, il progresse respectivement de 0,5 % et de 1,6 %.

Source : DARES

**L'emploi des cadres en Europe a enregistré en 1998-1999
une hausse de 4 % (299.200)**

L'emploi des cadres en Europe a enregistré en 1998-1999 le record de la décennie et il devrait rester à un niveau élevé malgré un léger recul. Quelque 299.200 emplois de cadres ont été créés en Europe, soit une augmentation de 4 % entre juillet 1998 et juin 1999, contre une augmentation de 2,4 % lors de la période précédente, selon l'enquête « L'Europe des cadres 2000 ». Le Royaume-Uni arrive largement en tête avec quatre emplois de cadres créés sur dix (124.500) en Europe, suivi de la France (38.500), de l'Espagne (38.000), de l'Allemagne (37.500) et des Pays-Bas (35.500). Le secteur des services se taille la part du lion avec près des deux tiers des créations d'emplois.

Source : DARES

Le taux de chômage devrait poursuivre sa décrue, pour atteindre 11 % de la population active en 1999 (après 11,8 % en 1998) puis 10,3 % en 2000 et 9,6 % en 2001. L'OCDE évoque trois « initiatives » de la politique de l'emploi pour expliquer ce dynamisme de l'emploi : les encouragements à l'intérim et au temps partiel, les allègements de charges sociales et les emplois-jeunes).

**Contribution à la croissance de l'emploi marchand
entre juin 1997 et juin 1999**

(en milliers)

Emplois liés à la croissance	420
Allègements de charges	80
Réduction du temps de travail	40
Autres mesures	20
TOTAL	560

Source : INSEE, DARES, Direction de la Prévision.

L'INSEE, la DARES et la direction de la prévision du ministère de l'économie confirment cette analyse puisque ces services considèrent que sur les 560.000 emplois créés entre juin 1997 et juin 1999, 500.000 ont été le fait de la croissance et des dispositions ayant permis l'enrichissement de la croissance en emplois (allègements de cotisations sociales, temps partiel...).

On peut rappeler également le rôle qu'a eu la mise en œuvre de l'euro dans le renforcement de la croissance.

Comme le soulignait dernièrement M. Jean-Paul Fitoussi, président de l'OFCE lors de son audition par votre rapporteur : « *La France est le pays d'Europe qui a le plus bénéficié de la monnaie unique, à travers une baisse des taux d'intérêt réels de quatre points* ». Il a également considéré que les

« créations d'emplois correspondent au surcroît de croissance consécutif à cette baisse des taux d'intérêt ».¹

Les évolutions de l'emploi et du chômage

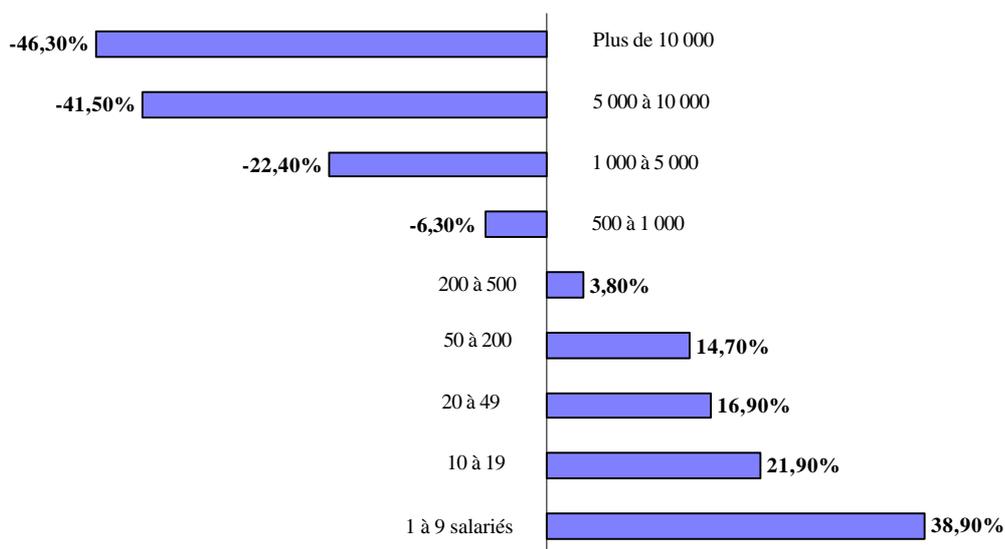
	1997	1998	1999 prévision	2000 prévision
Emplois dans les entreprises du champ UNEDIC	258.000	301.000	361.000	386.000
Emplois totaux	276.000	360.000	379.000	418.000
Chômage catégorie 1 (en glissement)	- 41.000	- 135.000	- 240.000	- 250.000
Chômage catégories 1 + 6	76.000	- 105.000	- 220.000	- 230.000

Source : UNEDIC

On ne peut que se féliciter de ce retour de la croissance et des créations d'emplois qui sont la conséquence de la politique de rigueur et de convergence économique et monétaire menée depuis 1986 avec, il est vrai, plus ou moins de constance, notamment au début des années 1990.

Ces bons résultats démontrent tout l'intérêt que peut avoir une monnaie unique européenne pour favoriser la croissance dans un espace économique unifié comme l'est l'Union européenne.

Evolution des effectifs des entreprises entre 1985 et 1997, selon leur nombre de salariés



Source : INSEE

¹ Voir compte rendu de l'audition de M. Jean-Paul Fitoussi à la page 148 du rapport n° 30 de la commission des Affaires sociales du Sénat sur le projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail. M. Louis Souvet, rapporteur.

Ces bons résultats devraient se confirmer dans les années à venir. L'UNEDIC prévoit en effet une poursuite des créations d'emplois qui devraient dépasser les 360.000 dans les deux ans qui viennent et permettre une réduction du nombre de chômeurs de 220 à 230.000 par an.

Si la croissance devrait permettre de faire baisser le taux de chômage en dessous de 10 % comme il est normal en phase d'activité, la question du plein emploi reste encore en débat compte tenu du déficit de réformes structurelles du marché du travail.

Le marché du travail en septembre 1999

	Sept. 1999	Variation sur un mois	Variation sur un an
Demandes d'emploi en fin de mois (catégorie 1, CVS, en milliers) ⁽¹⁾	2.695,2	- 3,0 %	- 8,9 %
Demandeurs d'emploi en fin de mois (catégories 1+6, CVS, en milliers) dans le mois (catégorie 6, données brutes, en milliers) ⁽²⁾	3.215,8	- 1,5 %	- 6,7 %
Chômeurs au sens du BIT (CVS, en milliers) ⁽³⁾	2.877,0	- 2,2 %	- 5,5 %
Taux de chômage (CVS, en %)	11,1 %	- 0,2 point	- 0,7 point

⁽¹⁾ Les demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie 1 sont les personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée et n'ayant pas exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois (pour mémoire, un mi-temps correspond en principe à 84,5 heures par mois). Ils sont comptés exhaustivement à partir des fichiers de l'Agence nationale pour l'emploi.

⁽²⁾ La somme des catégories 1 à 6 correspond exactement à l'ancienne catégorie 1 des demandeurs d'emploi. Ce sont toutes les personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, y compris celles qui ont exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois. Elles sont comptées exhaustivement à partir des fichiers de l'Agence nationale pour l'emploi.

⁽³⁾ Les chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT) sont les personnes sans emploi, à la recherche d'un emploi et immédiatement disponibles. Ils sont comptés par sondage au 1/300^e lors de l'enquête annuelle sur l'emploi effectuée par l'INSEE en mars.

Emploi

	SEPT. 1999	Variation sur un trimestre	Variation sur un an
Emploi salarié (ensemble des secteurs hors agriculture, administration, éducation, santé et action sociale, CVS, en milliers)	14.041,5	+ 0,6 %	+ 1,9 %
	SEPT. 1999	Variation sur un mois	Variation sur un an
Offres d'emploi enregistrées à l'ANPE (Types A+B+C, CVS, en milliers)	256,5	+ 1,3 %	+ 14,4 %

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité.

En septembre dernier, le nombre de demandeurs d'emplois est passé en dessous de la « barre » des 2,7 millions tandis que le nombre de chômeurs était encore proche des 2,9 millions.

On peut remarquer qu'un taux de chômage proche des 10 % équivaldrait tout de même à quelque 2,5 millions de chômeurs, ce qui constitue un niveau encore beaucoup trop élevé.

Il est à noter qu'au 30 septembre, la France a franchi, pour la première fois, le « cap » des 14 millions de salariés employés dans l'ensemble des secteurs concurrentiels.

Les bénéficiaires de l'UNEDIC

Résultats mensuels définitifs - Territoire métropolitain

Septembre 1999

	Septembre 1998	Septembre 1999	Evol. annuelle
Allocataires en cours en fin de mois	2.327.639	2.383.644	2,4
Allocation unique dégressive (AUD)	1.482.873	1.522.911	2,7
Allocation de chômeur âgé (ACA)	66.203	83.573	26,2
Allocation de formation reclassement (AFR)	48.234	48.623	0,8
Allocation spécifique de conversion (ASC)	35.684	35.939	0,7
Rémunération des stagiaires du régime public (RSP)	4.145	3.908	- 5,7
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	450.162	457.560	1,6
Allocation d'insertion (AI)	17.916	23.046	28,6
Pré retraite AS-FNE	94.803	77.738	- 18,0
Pré retraite progressive	52.046	47.925	- 7,9
Allocation complémentaire (ACO)	689	606	- 12,0
Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)	74.256	81.815	10,2
Garanties de ressources	628	0	- 100,0

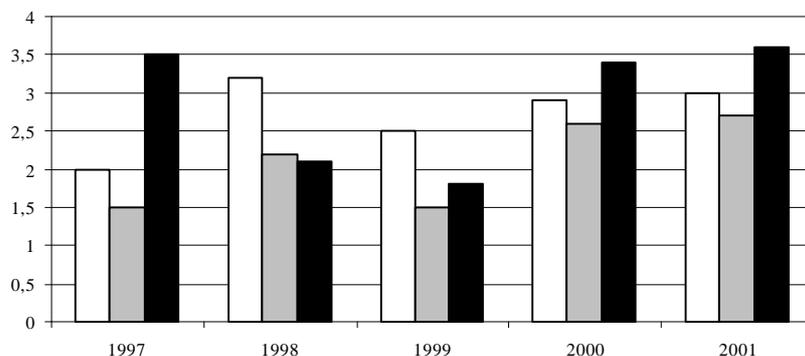
B. UN TAUX DE CHÔMAGE STRUCTUREL QUI RESTE PARMIS LES PLUS ÉLEVÉS D'EUROPE

Vos rapporteurs se félicitent de la baisse du chômage. Ils considèrent qu'elle est le fruit d'un retour de la croissance mais aussi des efforts conjugués des chefs d'entreprise et des salariés. Ils observent néanmoins que celle-ci est encore insuffisante pour que l'on puisse considérer le chômage comme vaincu. Ils s'interrogent, en conséquence, sur les moyens d'obtenir des résultats plus conformes avec les performances des grands pays développés qui atteignent des taux de chômage proches des 5 % de la population active.

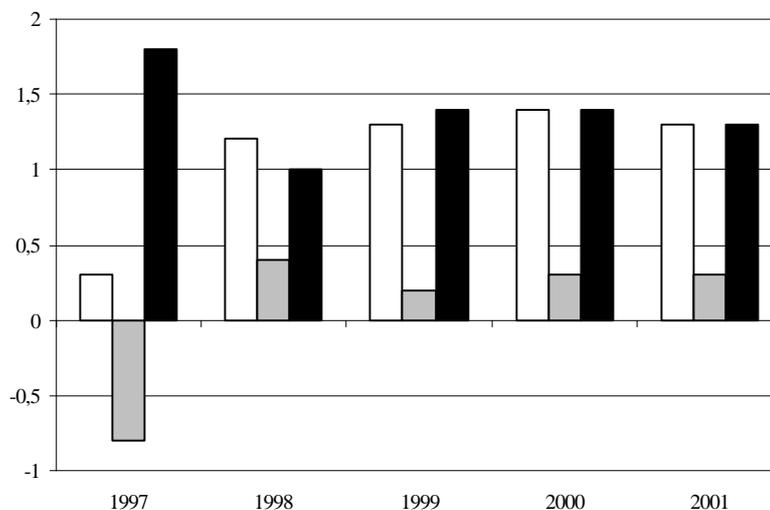
L'OCDE prévoit que le taux de chômage français pourrait revenir autour de 9,6 % en 2001.

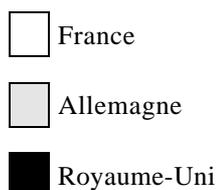
Ce niveau est considéré habituellement comme un plancher par les économistes compte tenu des caractéristiques du marché du travail français. Selon ces analyses, plus le taux de chômage se rapprochera des 10 %, moins la main-d'œuvre qualifiée sera disponible, car ayant déjà trouvé un emploi ; et plus les tensions salariales seront importantes, ce qui pourrait amener les autorités monétaires, si elles constatent des évolutions similaires dans d'autres pays d'Europe, à augmenter les taux d'intérêt et à pénaliser ainsi la croissance.

La croissance du PIB en France, en Allemagne et au Royaume-Uni en % (variation annuelle)



Et la progression de l'emploi en % (variation annuelle)





Source : Commission européenne

Seules des réformes structurelles du marché du travail peuvent permettre d'abaisser le taux de chômage structurel de 9 à 5 % afin de permettre une croissance durable. Ces réformes ont fait l'objet de recommandations de la part de l'OCDE. Elles reposent sur des mesures ayant trait à la flexibilité ou à la « souplesse » mais pas seulement, la formation professionnelle et les incitations à la création d'entreprise y tiennent une place importante.

Les recommandations de l'OCDE pour l'emploi

1. Elaborer une politique macro-économique qui **favorise la croissance** et qui, conjuguée à des politiques structurelles bien conçues, la rende durable, c'est-à-dire non inflationniste.
2. Améliorer le cadre dans lequel s'inscrivent la création et la diffusion du savoir-faire technologique.
3. **Accroître la flexibilité du temps de travail** (aussi bien à court terme que sur la durée de la vie active) dans le cadre de contrats conclus de gré à gré entre travailleurs et employeurs.
4. **Créer un climat favorable à l'entreprise** en éliminant les obstacles et les entraves à la création et au développement des entreprises.
5. **Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre en supprimant les contraintes qui empêchent les salaires de refléter les conditions locales et le niveau de qualification de chacun**, en particulier des jeunes travailleurs.
6. Revoir les dispositions relatives à la sécurité de l'emploi qui freinent son expansion dans le secteur privé.
7. Mettre davantage l'accent sur les politiques actives du marché du travail et les rendre plus efficaces.
8. Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre en modifiant profondément les systèmes d'enseignement et de formation.
9. Revoir les systèmes d'indemnisation du chômage et de prestations connexes -et leurs interactions avec le système fiscal- de sorte que les objectifs fondamentaux en matière de la collectivité soient remplis sans porter atteinte au bon fonctionnement des marchés du travail.

Source : OCDE, *Etude sur l'emploi « La mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi », 1994.*

Force est de constater que la France n'a pas encore pris toute la mesure des efforts à produire, ceci alors même que son taux de chômage structurel, déjà très élevé, stagne, voire continue à augmenter. Cela signifie concrètement qu'un nombre important de chômeurs continuent à être exclus de fait du marché du travail. Faute de pouvoir bénéficier d'une formation adéquate, ils ne peuvent satisfaire les demandes des employeurs, ce qui favorise les tensions salariales puisque les candidats qualifiés à la recherche d'un emploi deviennent relativement plus rares. Par ailleurs, certains chômeurs peuvent également être pénalisés par les rigidités du marché du travail (droit du licenciement, 35 heures...) qui dissuadent les employeurs d'embaucher en dépit du fait qu'ils pourraient en avoir besoin.

Chômage structurel ⁽¹⁾ dans les pays de l'OCDE, 1986, 1990, 1995 et 1998 ⁽²⁾

(en pourcentage de la population active totale)

	1986	1990	1995	1998
<i>Dans les années 90 le taux de chômage structurel</i>				
<i>a augmenté</i>				
Finlande	4,9	6,2	12,3	11,8
Suède	2,2	2,4	5,8	6,5
Suisse	0,6	0,9	3,2	3,0
Grèce	7,6	8,0	9,4	9,7
Allemagne	6,4	6,1	7,8	7,9
France	8,6	9,0	10,4	10,4
Japon	2,5	2,4	2,9	3,6
Italie	8,7	9,0	10,1	10,1
Autriche	4,4	5,0	5,0	5,5
<i>est resté stable</i>				
Belgique	9,7	8,3	8,2	8,1
Portugal	7,9	5,7	5,5	5,5
Norvège	3,0	4,5	4,8	4,0
<i>a baissé</i>				
Etats-Unis	6,3	5,9	5,7	5,4
Canada	9,3	9,1	9,4	8,5
Australie	7,9	8,6	9,0	8,1
Espagne	19,2	19,6	20,4	18,6
Nouvelle-Zélande	4,7	6,8	6,6	5,8
Royaume-Uni	10,4	9,0	8,1	7,7
Danemark	6,7	7,4	7,0	5,6
Pays-Bas	8,1	7,0	6,0	5,0
Irlande	16,1	15,5	11,6	8,0
Taux de chômage structurel de l'OCDE ⁽³⁾	7,0	6,7	7,1	6,9
Taux de chômage observé de l'OCDE ⁽³⁾	7,7	6,0	6,0	7,2

(1) Les chiffres du chômage structurel proviennent des estimations de l'OCDE du *taux de chômage non accélérateur des salaires* (NAWRU). Les NAWRU sont calculés à l'aide de la définition couramment utilisée des taux de chômage. Pour l'Allemagne, la Belgique et le Danemark, on a préféré utiliser les taux de chômage standardisés pour améliorer la comparabilité avec les autres pays.

(2) Une variation est jugée significative (en termes absolus) si elle est supérieure à un écart type. Celui-ci a été calculé pour chaque pays sur la période 1986-98-.

(3) Moyenne pondérée des pays apparaissant dans le tableau.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

**Chômage structurel dans les pays de l'OCDE : niveaux et variations
au cours de la période 1990-98**

		Le chômage structurel		
		a augmenté	est resté stable	a baissé
Le taux de	structurel est :	Finlande Grèce Italie France		Espagne
	chômage			Canada Australie Nouvelle-Zélande Royaume-Uni Irlande
	Bas	Suède Japon Autriche	Norvège Portugal	Etats-Unis Danemark Pays-Bas

Source : Secrétariat de l'OCDE

Cette question du taux de chômage structurel n'a rien de théorique puisque l'on observe déjà des difficultés de recrutement dans certaines professions, alors même que le taux de chômage reste supérieur à 11 %. Dans le secteur du BTP, sept entreprises sur dix auraient du mal à recruter du personnel qualifié¹. La Fédération française du bâtiment (FFB) s'est faite l'écho des problèmes des entreprises du secteur dans le recrutement de personnel qualifié.

Des problèmes de recrutement apparaissent également dans les secteurs de l'informatique, du transport routier et de la restauration-hôtellerie. Les tensions sur certains segments spécialisés du marché de l'emploi s'accompagnent d'un regain de tensions salariales consécutives à la mise en place des 35 heures². La modération salariale prévue par les accords de réduction du temps de travail est contestée par des salariés qui ne peuvent plus compter sur le supplément de revenu qu'apportaient jusqu'alors les heures supplémentaires et qui ne comprennent pas pourquoi ils ne bénéficieraient pas de l'amélioration de la conjoncture économique après plusieurs années de crise.

Le fait qu'un début d'amélioration sur le front du chômage s'accompagne de pénuries sectorielles de main-d'œuvre et de revendications salariales constitue un indice probant de la justesse des analyses de l'OCDE sur le niveau élevé (autour de 10,4 %) du taux de chômage structurel français.

¹ *Données INSEE citées par La Tribune, 2 novembre 1999, p. 4.*

² *Voir notamment « Les revendications salariales prennent de l'ampleur dans les entreprises » in Le Monde, jeudi 18 novembre 1999.*

Taux de chômage standardisé

	JUIN 97	JUIN 99	Evolution en points	Evolution en %
ESPAGNE	21,0	16,1	- 4,9	- 23,3
SUÈDE	10,4	7,0	- 3,4	- 32,7
IRLANDE	10,1	6,7	- 3,4	- 33,7
FINLANDE	12,6	10,0	- 2,6	- 20,6
PORTUGAL	6,9	4,6	- 2,3	- 33,3
PAYS-BAS ⁽¹⁾	5,5	3,3	- 2,2	- 40,0
FRANCE	12,5	11,1	- 1,4	- 11,2
ROYAUME-UNI ⁽²⁾	7,3	6,2	- 1,1	- 15,1
DANEMARK	5,5	4,5	- 1,0	- 18,2
ALLEMAGNE	9,9	9,1	- 0,8	- 8,1
BELGIQUE	9,5	9,0	- 0,5	- 5,3
AUTRICHE	4,5	4,3	- 0,2	- 4,4
ITALIE ⁽²⁾	12,1	12,0	- 0,1	- 0,8
LUXEMBOURG	2,6	2,8	0,2	7,7
ETATS-UNIS	5,0	4,3	- 0,7	- 14,0
JAPON	3,4	4,8	1,4	41,2

⁽¹⁾ Mai 1999

⁽²⁾ Avril 1999.

Source : EUROSTAT (News Release, n° 78/79, 10 août 1999)

Vos rapporteurs ont été surpris de constater, à l'occasion de ce débat sur le projet de loi de finances pour 2000, que le plein emploi ne semblait pas constituer un objectif partagé par tous les membres de la majorité de l'Assemblée nationale.

Dans le cadre de son rapport général¹ sur le projet de loi de finances pour 2000, M. Didier Migaud, rapporteur général, remet en effet en question l'objectif d'un taux de chômage à 5 % lorsque celui-ci est atteint au prix de concessions sur l'aspect « qualitatif » de la politique de l'emploi. Il considère que la mise en œuvre de la stratégie pour l'emploi définie par l'OCDE signerait le « constat de décès du modèle du contrat de travail à durée indéterminée avec une carrière longue dans l'entreprise ».

¹ Rapport général n° 1861 de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, tome I, projet de loi de finances pour 2000, M. Didier Migaud, rapporteur général, p. 69 et suivantes.

Baisse du chômage, « nouvelle économie » et évolution du cours du pétrole

Le développement des nouvelles technologies (internet, téléphone portable, télévision numérique, biogénétique...) constituerait la principale explication de la formidable croissance observée aux Etats-Unis depuis sept ans et des millions de créations d'emplois qui en ont été la conséquence.

Depuis deux ans, les effets de la « nouvelle économie » auraient commencé à toucher l'Europe. Dans le même temps, les gouvernements revendiquent la paternité du retour du « cercle vertueux emploi-revenu-consommation ». Ils déclarent que les politiques spécifiques mises en œuvre dans leurs pays respectifs ont créé un marché du travail plus vigoureux et plus efficace.

Ainsi, le rapporteur général de l'Assemblée nationale explique que : « *L'emploi s'améliore. Le chômage recule à un rythme inconnu depuis longtemps. L'actuel Gouvernement réussit donc là où le précédent a échoué* »¹.

Pourtant il existe des opinions différentes pour expliquer ce retour de la croissance et de l'emploi. Dans un article récent², M. Andrew Oswald³ déclare que la croissance et la baisse du chômage sont la conséquence de la baisse du prix du pétrole observée depuis 1991-1992 comme le laisse penser la forte corrélation observée entre l'évolution du taux de chômage aux Etats-Unis et l'évolution du prix réel du pétrole.

Cet économiste observe qu'en 1998, le cours réel du pétrole est descendu à son niveau le plus bas depuis la seconde guerre mondiale. Il considère que globalement c'est en raison de la baisse des prix de l'énergie que les coûts totaux des entreprises ont diminué dans les années 1990.

Fort de ce constat, il considère que la forte augmentation actuelle du prix du pétrole qui vient de dépasser les 26 \$ fin novembre contre 11 \$ au début de l'année 1990 constitue un véritable choc pétrolier dont les effets se répercutent déjà dans les coûts des entreprises. Il estime que ce choc devrait d'abord produire ses effets sur les prix des consommations intermédiaires puis sur la production et l'emploi.

Evoquant les recommandations formulées par la Commission européenne en matière de politique de l'emploi, le rapporteur général de l'Assemblée nationale considère que « *l'exemplarité du modèle anglais ou celle du « miracle » hollandais demandent encore à être démontrées* » étant donné que « *les contreparties du modèle anglais de lutte contre le chômage sont lourdes en termes d'inégalités et de pauvreté* »⁴.

Ce faisant, M. Didier Migaud, rapporteur général pour l'Assemblée nationale, semble contester que la Commission européenne prenne ces pays pour référence dans ses recommandations adressées aux différents Etats en matière de politique de l'emploi.

¹ Rapport général n° 1861 de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, tome I, projet de loi de finances pour 2000, M. Didier Migaud, rapporteur général, p. 69.

² « Fuelling False hopes », Financial times, 10 septembre 1999.

³ M. Andrew Oswald est professeur d'économie à la Warwick University.

⁴ *Idem*, p. 81.

Propositions de la Commission européenne au Conseil en vue de formuler des recommandations sur la politique de l'emploi de chaque Etat-membre - 1999

France

Après la reprise de la croissance économique en 1997, la situation de l'emploi s'est améliorée en 1998. Toutefois, des problèmes structurels notables subsistent, à savoir :

- un taux d'emploi inférieur à la moyenne (60,8 %) dû au faible taux de participation des travailleurs de plus de 55 ans (29 %), qui est largement inférieur à la moyenne européenne (40,3 %) ;
- une croissance très lente de l'emploi durant la majeure partie des années 90 (0,1 % entre 1991 et 1998) ;
- un taux de chômage élevé, dépassant de près de deux points la moyenne européenne, et un fort taux de chômage de longue durée ;
- des niveaux élevés de chômage des jeunes dus aux difficultés posées par le passage de l'école au travail, notamment pour les jeunes peu qualifiés ;
- des coûts salariaux indirects élevés, supérieurs à la moyenne européenne ;
- le potentiel de création d'emplois dans le secteur des services qui, bien qu'il représente une part importante de l'emploi initial, n'occupe que 40 % environ de la population en âge de travailler, soit 10 % de moins que la moyenne des Etats membres les plus performants.

La France est invitée à :

- reconsidérer les régimes de prestations existants, notamment ceux qui favorisent les départs en retraite anticipée, afin d'inciter les travailleurs les plus âgés à rester plus longtemps dans la vie active ;
- adopter et appliquer des stratégies cohérentes incluant des mesures réglementaires, fiscales et d'autres types d'initiatives destinées à réduire les charges administratives des entreprises, en vue d'exploiter le potentiel de création d'emplois du secteur des services en s'appuyant notamment sur les récents efforts d'ouverture de nouvelles perspectives d'emploi pour les jeunes ;
- poursuivre et évaluer les mesures destinées à réduire la pression fiscale sur les travailleurs, notamment les travailleurs non qualifiés et peu rémunérés ;
- renforcer le partenariat social en vue d'adopter une approche globale en matière de modernisation de l'organisation du travail.

Source : Commission européenne, dossier emploi, volet III, 1999.

Vos rapporteurs regrettent que le rapporteur général de l'Assemblée nationale, comme la majorité des membres de cette assemblée, prennent leurs distances par rapport aux recommandations que peuvent formuler l'OCDE ou la Commission européenne au motif qu'elles s'appuient sur l'expérience de pays ayant réussi à réduire considérablement le chômage à travers une flexibilité accrue du marché du travail. Ils observent que ce sentiment coïncide avec le refus de nos partenaires de privilégier des politiques de l'emploi fondées sur l'abaissement de la durée légale du travail et le développement de l'emploi dans le secteur non marchand.

Ils considèrent que le Gouvernement devrait effectivement s'inspirer des recommandations des grandes institutions que sont l'OCDE, la Commission européenne et la BCE afin d'amplifier les créations d'emplois obtenues aujourd'hui grâce au retour de la croissance et à la baisse des taux d'intérêt réels depuis deux ans.

C. LE BILAN DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Les entrées dans les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi

	Flux d'entrées (milliers)				Evolutions (%)	
	1996	1997	1998	1999-S1*	1998-1997	99S1*-98S1*
Emploi aidé dans le secteur marchand dont :	1.027	976	1.003	419	+ 2,7	- 6,1
Abaissement des coûts salariaux dont :	627	550	550	259	0,0	- 9,4
<i>Abattement temps partiel</i>	212	225	218	109	- 3,1	+ 2,3
<i>Contrat initiative-emploi</i>	289	213	196	83	- 8,2	- 26,1
<i>Exonérations à l'embauche</i>	76	87	104	53	- 19,5	- 5,3
Formation en alternance	335	366	390	129	+ 6,7	+ 0,9

Source : DARES, MES

L'incidence des dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi¹ sur le niveau du chômage est restée neutre en 1998 du fait notamment de la contraction, classique dans une conjoncture économique favorable, de l'utilisation des systèmes d'accompagnement des restructurations et des retraites. L'influence de ces dispositifs sur le marché du travail est cependant loin d'être négligeable puisqu'ils concernaient 2,3 millions de personnes en 1998, soit près d'un salarié sur dix.

Les entrées dans les mesures d'emploi aidé du secteur marchand ont progressé d'environ 3 % en 1998.

¹ Voir notamment DARES Premières informations et premières synthèses 99.10 - n° 43.1 : « Les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi en 1998 : redéploiement vers les jeunes des aides à l'emploi et à l'insertion ».

**Nombre de personnes présentes dans les dispositifs spécifiques
de la politique de l'emploi**

France métropolitaine

Données arrêtées au 13 août 1999	Effectifs au 31.12.1996	Effectifs au 31.12.1997	Effectifs au 31.12.98	Variation 97/96 (en %)	Variation 98/97 (en %)
Emploi marchand aidé	1.520.000	1.570.000	1.574.000	3,3	0,3
Emploi non marchand aidé	410.000	412.000	459.000	0,5	11,4
Actions de formation	118.000	119.000	113.000	0,8	- 5,0
Accompagnement des restructurations et préretraites (avec ARPE)	341.000	324.000	291.000	- 5,0	- 10,2
Ensemble	2.389.000	2.425.000	2.437.000	1,5	0,5

Sources : MES-DARES, CNASEA, ANPE, UNEDIC

Ces dispositifs s'articulent pour l'essentiel autour de trois composantes : les mesures non ciblées sur des publics particuliers (exonération premier salarié, abattement temps partiel, mesures zonées), celles en direction des demandeurs d'emploi (CIE et conventions de coopération) et les mesures destinées aux jeunes (alternance). Il faut y ajouter l'ACCRES (aide aux chômeurs créateurs d'entreprises) et les organismes d'insertion par l'économie.

On constate un dynamisme persistant de l'alternance avec une progression des recrutements de jeunes de plus de 6 % (après + 9 % en 1997).

Cette progression a été particulièrement sensible pour les contrats de qualification (+ 15 % avec 114.000 contrats), puis pour les contrats d'adaptation (+ 7 % avec 60.000 contrats). Les recrutements d'apprentis se sont maintenus pour leur part au voisinage du niveau élevé atteint l'année précédente (210.000 embauches en 1998).

**La politique de l'emploi entre 1997 et 1998
(flux)**

	Entrées 1997	Entrées 1998	Evolution en % An. 1998/ An. 1997
données arrêtées au 13 août 1999			
Emploi aidé dans le secteur marchand	967.878	997.631	3,1
Abaissement de coûts salariaux	549.918	549.781	- 0,0
Abattements temps partiel	225.294	218.298	- 3,1
Exonération 1 ^{er} salarié	74.697	87.503	17,1
Exo. de 1 à 50 salariés (zones de redyn. urbaine)	2.292	4.375	90,9
Exo. de 1 à 50 salariés (zones de revital. rurale)	10.268	12.533	22,1
Exo. de 1 à 50 salariés (zones franches)	nd	nd	-
CIE	212.739	195.336	- 8,2
Conventions de coopération	24.628	31.736	28,9
Formation en alternance	366.587	390.588	6,5
Contrats d'apprentissage	207.701	210.851	1,5
Contrats de qualification	99.689	114.283	14,6
Contrats d'adaptation	56.261	60.242	7,1
Contrats d'orientation	2.936	5.212	77,5
Aide à la création d'emplois et d'activités			
ACCRE (a)	34.093	39.431	15,7
Insertion par l'économique (b)			
Entreprises d'insertion (embauches sous CDD)	9.135	7,6	
Associations intermédiaires (a)	74.193	74.168	- 0,0
Emploi aidé dans le secteur non marchand	610.067	647.200	6,1
Contrats emploi-solidarité (n. conv+ave.)	502.443	440.655	- 12,3
Contrats emplois consolidés (n. conv+ave.)	91.171	98.669	8,2
Contrats emploi ville (n. conv+ave.)	13.531	6.959	- 48,6
Contrats emplois jeunes (embauches) (*)	2.922	100.917	-
Actions d'insertion et de formation	405.516	404.527	- 0,2
- Auprès des adultes (c)	218.969	211.925	- 3,2
. Stages d'insert. et de formation à l'emploi	174.925	174.027	- 0,5
. Stages d'accès à l'entreprise	36.941	31.148	- 15,7
. Stages FNE-cadres	7.103	6.750	- 5,0
- Auprès des jeunes (d)	186.547	192.602	3,2
. actions de form. alternée fin. Par l'Etat	33.907	38.099	12,4
. actions de form. alternée fin. Par les régions	152.640	154.503	1,2
Accompagnement des restructurations (hors ARPE)	215.526	167.814	- 22,1
Conventions de conversio(e)	138.094	108.061	- 21,7
Mesures du FNE	34.893	24.364	- 30,2
dont : - cellules de reclassement (f)	23.213	17.789	- 23,4
- aide au passage à mi-temps/temps partiel	7.601	3.924	- 48,4
(g)			
Préretraites allocations spéciales FNE (e)	21.669	18.672	- 13,8
Préretraites progressive(e)	20.870	16.717	- 19,9
Allocation de remplacement pour l'emploi (e)	35.353	43.438	22,9
Ensemble	2.234.340	2.260.610	1,2

(*) Hors contrats de droit public Education nationale qui, en 1997, ont précédé les signatures de contrats emploi-jeunes

N.B. : Tous les flux d'entrées correspondent à des embauches ou des contrats signés, sauf :

(a) nb de bénéficiaires ;

(b) Insertion par l'économique :

- Entreprises d'insertion : il ne s'agit ici que des embauches sous CDD avec l'aide forfaitaire spécifique aux EI.

- Associations intermédiaires : moyenne du nombre des personnes mises à disposition durant la période.

(c) Entrées en stage ; (d) entrées en rémunération ou en protection sociale (hors AFR) ;

(e) premiers paiements ; (f) bénéficiaires potentiels ; (g) adhésions individuelles.

Les entrées dans les dispositifs aidés du secteur non marchand ont progressé en 1998, notamment du fait du programme « nouveaux services-nouveaux emplois » (emplois-jeunes). Les recrutements en contrat emploi-solidarité ont, quant à eux, enregistré un nouveau recul (de plus de 12 % avec 441.000 conventions signées en 1998 contre 502.000 en 1997). Les publics prioritaires représentaient en 1998 70 % des signataires des conventions CES (contre 68 % en 1997 et 60 % en 1996). On observe que la part des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 3 ans à l'ANPE et des bénéficiaires du RMI est passée de 21,6 % du nombre des CES en 1997 à 24 % en 1998. Le recentrage autour des publics prioritaires est également en cours pour les contrats emplois consolidés (CEC).

On peut remarquer également que les entrées dans les stages d'insertion et de formation ont stagné en 1998 pour ce qui est des adultes, alors que le nombre de jeunes concernés par ces actions a augmenté.

Les actions de formation dirigées vers les publics adultes ont regroupé 212.000 stagiaires dont 174.000 ont participé à un stage SIFE « collectif » destiné en priorité aux demandeurs d'emploi d'au moins 25 ans qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Par ailleurs, 193.000 jeunes sont entrés en stage de formation financés conjointement par les régions et l'Etat.

Par ailleurs, comme on peut s'y attendre dans un contexte économique amélioré, les entrées dans les mesures d'accompagnement des restructurations se sont sensiblement contractées. Le nombre des licenciés économiques pris en charge dans le cadre d'une convention de conversion a reculé de plus de 20 % (108.000 contre 138.000 en 1997).

**La politique spécifique de l'emploi de 1996 et 1998
(Stocks)**

France métropolitaine

	Effectifs au 31.12.1996	Effectifs au 31.12.1997	Effectifs au 31.12.1998	Evolution (en %)	
				fin 1997/ fin 1996	fin 1998/ fin 1997
données arrêtées au 13 août 1999					
Emploi aidé dans le secteur marchand	1.520.000	1.570.000	1.574.000	3,3	0,3
Abaissement de coûts salariaux	1.024.000	1.038.000	1.003.000	1,4	- 3,4
Abattements temps partiel	409.000	449.000	468.000	9,8	4,2
Exonération 1 ^{er} salarié	117.000	117.000	130.000	0,0	11,1
Exonération 2 ^{ème} et 3 ^{ème} salariés	2.000	-	-	-	-
CRE + CIE	427.000	442.000	375.000	3,5	- 15,2
Conventions de coopération	16.000	22.000	30.000	37,5	36,4
Aide au premier emploi des jeunes	53.000	8.000	-	- 84,9	-
Formation en alternance	473.000	511.000	543.000	8,0	6,3
Contrats d'apprentissage	315.000	338.000	352.000	7,3	4,1
Contrats de qualification	124.000	129.000	145.000	4,0	12,4
Contrats d'adaptation	33.000	43.000	44.000	30,3	2,3
Contrats d'orientation	1.000	1.000	2.000	0,0	100,0
Aide à la création d'emplois et d'activités					
ACCRE	17.000	14.000	21.000	- 17,6	50,0
Insertion par l'économique					
Entreprises d'insertion (a)	6.000	7.000	7.000	16,7	0,0
Associations intermédiaires (a)	44.000	44.000	44.000	0,0	0,0
Emplois aidés dans le secteur non marchand	410.000	412.000	459.000	0,5	11,4
Contrats emploi-solidarité	331.000	285.000	250.000	- 13,9	- 12,3
Contrats emplois consolidés	75.000	90.000	100.000	20,0	11,1
Contrats emploi ville	4.000	14.000	7.000	250,0	- 50,0
Contrats emplois jeunes	-	23.000	102.000	-	343,5
Stages et actions d'insertion et de formation	118.000	119.000	113.000	0,8	- 5,0
- Auprès des adultes (b)	85.000	82.000	75.000	- 3,5	- 8,5
. SIFE collectifs + individuels	74.000	70.000	67.000	- 5,4	- 4,3
. Stages d'accès à l'entreprise	8.000	9.000	5.000	12,5	- 44,4
. Stages FNE-cadres	3.000	3.000	3.000	0,0	0,0
- Auprès des jeunes (avec programmes régionaux) (b)	33.000	37.000	38.000	12,1	2,7
Accompagnement des restructurations (hors ARPE)	291.000	258.000	214.000	- 11,3	- 17,1
Conventions de conversion (c)	64.000	60.000	46.000	- 6,3	- 23,3
Mesures du FNE	43.000	35.000	25.000	- 18,6	- 28,6
dont : - cellules de reclassement (d)	25.000	23.000	18.000	- 8,0	- 21,7
- aide au passage à mi-temps/temps partiel (e)	12.000	8.000	4.000	- 33,3	- 50,0
Prétraitements allocations spéciales FNE (c)	129.000	108.000	91.000	- 16,3	- 15,7
Prétraitements progressive(c)	55.000	55.000	52.000	0,0	- 5,5
Allocation de remplacement pour l'emploi (c)	50.000	66.000	77.000	32,0	16,7
Ensemble	2.389.000	2.425.000	2.437.000	1,5	0,5

N.B. : le CIE a pris la suite du CRE à partir de juillet 1995. Toutes les données correspondent à des embauches ou des contrats signés, sauf : (a) salariés actifs en fin d'année ; (b) stagiaires présents en fin d'année (c) allocataires en cours en fin de moi ; (d) bénéficiaires potentiels ; (e) adhésions individuelles.

Sources : MES-DARES, CNASEA, ANPE, UNEDIC.

II. LA RÉFORME DES COTISATIONS SOCIALES CÈDE LE PAS DEVANT LA NÉCESSITÉ DE FINANCER LES 35 HEURES

	LFI 1999	PLF 2000	Evolution en %
PROMOTION DE L'EMPLOI ET ADAPTATION ECONOMIQUES PUBLICS PRIORITAIRES	55.515,93	12.715,25	- 77,1 %
<i>A - Réduction du temps de travail</i>	<i>6.753,00</i>	<i>7.170,00</i>	<i>6,2 %</i>
Loi du 13 juin 1998	3.500,00	4.300,00	22,9 %
Aides au conseil RTT	200,00	150,00	- 25,0 %
Loi du 11 juin 1996	3.053,00	2.720,00	- 10,9 %
<i>B - Allègement du coût du travail</i>	<i>46.050,20</i>	<i>3.382,00</i>	<i>- 92,7 %</i>
Ristourne dégressive	42.725,00	0,00	- 100,0 %
Allocations familiales	460,00	460,00	0,0 %
ZRR-ZRU / ZF / Corse	1.400,00	1.556,00	11,1 %
Divers : HCR/DOM/Presse/Travailleurs indépendants	1.465,20	1.366,00	- 6,8 %
<i>C - Promotion de l'emploi</i>	<i>562,53</i>	<i>551,44</i>	<i>- 2,0 %</i>
Dotations pour la promotion de l'emploi	96,14	96,44	0,3 %
Aides au conseil, ingénierie	26,39	15,00	- 43,2 %
Diagnostic conseil et développement des entreprises nouvelles	440,00	440,00	0,0 %
<i>D - Accompagnement des restructurations</i>	<i>2.150,20</i>	<i>1.611,81</i>	<i>- 25,0 %</i>
Chômage partiel	480,00	210,81	- 56,1 %
Dotation globale - restructurations	478,00	401,00	- 16,1 %
Conventions de conversion	927,00	750,00	- 19,1 %
Divers : ATD	60,20	45,00	- 25,2 %
Inscription des demandeurs d'emploi à l'UNEDIC	205,00	205,00	0,0 %

(en millions de francs)

A. LE RÉGIME DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES EST MAINTENANT ÉTROITEMENT LIÉ AUX 35 HEURES

1. Les crédits consacrés aux allègements de cotisations sociales progressent à nouveau

Le montant total des exonérations de cotisations liées aux mesures destinées à favoriser l'emploi, qu'elles soient ou non compensées par l'Etat, a

été, pour le régime général, de 79,7 milliards de francs en 1998 et est évalué à 77,3 milliards de francs en 1999.

Le montant prévu en 2000, incluant le nouveau barème d'allègement des charges sociales et l'aide structurelle dont bénéficieront les entreprises ayant abaissé la durée collective du travail à 35 heures, s'élève à 94 milliards de francs, dont 78,6 milliards de francs pour les exonérations compensées.

On observe que 23,14 milliards de francs sont inscrits dans le projet de budget du ministère de l'emploi pour 2000 au titre des exonérations de charges sociales compensées à la sécurité sociale. Ce montant ne prend en compte ni la ristourne dégressive, ni le nouveau barème d'allègement des cotisations sociales patronales pour les entreprises à 35 heures, dont le financement sera assuré par le fonds d'allègement des charges sociales.

Exonérations de cotisations liées aux mesures emploi

(en milliards de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 prévisions	PLF 2000
Exonérations non compensées	6.834	12.331	14.134	14.749	15.805	16.800	15.290	15.390
Exonérations compensées (sur le budget de l'emploi)	12.758	19.401	27.962	50.494	62.805	58.919	62.001	78.584 (23.143)
Total exonérations	19.592	31.732	42.096	65.243	78.610	75.719	77.291	93.974
Budget emploi	84.421	108.801	114.161	138.272	150.381	155.593	161.849	122.060
Part exonérations dans le budget emploi	15 %	18 %	24 %	36 %	42 %	38 %	38,3 %	19 %

Parmi les différentes exonérations de cotisations sociales patronales, il convient de distinguer entre les exonérations qui font l'objet d'une compensation intégrale par l'Etat au régime de sécurité sociale et les autres.

Les exonérations compensées constituent la part la plus importante puisqu'elles représentent plus de 78,5 milliards de francs en 2000 sur un total d'exonérations proche de 94 milliards de francs. Elles comprennent les exonérations relatives à la « ristourne dégressive » sur les bas salaires, celles relatives aux contrats du secteur marchand (CIE, CRE, CAE-DOM, contrats de qualification adulte), ainsi que les mesures en faveur des jeunes (contrats d'apprentissage, contrats de qualification, TRACE...), les exonérations zonées et les exonérations relatives à la loi du 11 juin 1996 dite « loi de Robien ».

**Exonérations de cotisations prises en charge par l'Etat,
compensée au régime général**

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 prév.	2000 prév.
1.Allègement charges sur bas salaires	4.019	10.566	17.646	37.782	47.340	39.750	39.362	61.871
Réduction bas salaires	0	0	3.531	24.047	46.744	38.861	38.750	61.500
Exonération AF 100 %	3.296	8.619	12.041	11.886	529	889	549	371
Exonération AF 50 %	723	1.947	2.101	1.849	67		63	
2.Contrats secteur marchand	2.227	3.417	4.757	6.793	7.699	7.369	6.158	4.778
CIE	0	0	256	4.110	6.440	6.424	5.510	4.336
CRE	2.227	3.417	4.473	2.356	1.033	694	450	61
CAE-DOM	0	0	28	327	226	251	198	n.d.
Contrats qualification adultes	-	-	-	-	-	-	n.d.	381
3.Mesures en faveur des jeunes	6.512	5.418	4.904	5.128	5.196	5.453	5.969	6.232
Contrats apprentissage	2.186	2.210	2.504	3.065	3.351	3.415	3.649	3.678
Contrats qualification	2.713	2.308	2.269	2.063	1.845	2.038	2.556	2.554
Exo-jeunes + CERMI	1.613	900	131	0	0	0	0	
TRACE	-	-	-	-	-	-	0	0
4.Exonérations zonées	0	0	655	791	1.295	2.539	3.007	2.423
ZRR, ZRU, ZFU. Zone franche Corse	0	0	0	0	666	1.470	1.829	1.423
Secteur de production dans les DOM	0	0	655	791	629	1.069	1.178	1.000
5.Réduction du temps de travail	0	0	0	0	1.275	3.760	6.919	2.931
De Robien et Aubry						3.760	6.919	2.931 (Robien)
6.Autres	0	0	0	0	0	48	586	350
HCR	-	-	-	-	-	48	248	350
Entreprises d'insertion et intérim d'insertion	-	-	-	-	-	-	338	n.d.
TOTAL	12.758	19.401	27.962	50.494	62.805	58.919	62.001	78.584

(1) Ristourne, allègement bas salaires et RTT financés sur le fonds d'allègement des charges sociales

Instituée par la loi n° 95-882 du 4 août 1995, et fusionnée en octobre 1996 avec l'exonération des cotisations d'allocations familiales, la ristourne dégressive bénéficie aux salaires mensuels jusqu'à 130 % du SMIC. Le montant de la ristourne est calculé à partir de deux coefficients différents selon que le montant des gains ou rémunérations est ou non au moins égal au SMIC.

Les cotisations exonérées se sont élevées à 38,9 milliards de francs en 1998, et devraient représenter 38,7 milliards en 1999. Cette réduction, par rapport à 1997 où la ristourne représentait un coût de 47 milliards de francs pour l'Etat, mesure la portée du changement du dispositif intervenu depuis le

1^{er} janvier 1998 : proratisation en fonction de la durée du travail, abaissement du seuil d'exonération (130 % du SMIC au lieu de 133 %) qui a pour double effet de réduire le nombre de bénéficiaires et de diminuer le montant de la ristourne.

En 2000, la ristourne continuera à bénéficier aux entreprises qui resteront à 39 heures. Son financement sera assuré par le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale qui disposera de ressources affectées. Les entreprises qui seront passées à 35 heures bénéficieront du nouveau barème de charges sociales et, le cas échéant, de l'aide incitative.

Les crédits affectés aux allègements de cotisations sociales sur les bas salaires progressent en 2000 pour atteindre près de 62 milliards de francs. Il est à noter que cette augmentation correspond au surcroît d'allègement prévu dans le cadre de la réduction du temps de travail.

On constate par ailleurs que le montant des exonérations relatives au CIE et aux exonérations zonées (ZRR, ZRU, zone franche corse...) diminue sensiblement puisqu'il ne représentera plus que 2,4 milliards de francs contre 3 milliards de francs en 1999.

Enfin, les exonérations relatives à la loi du 13 juin 1996 dite « loi de Robien » qui s'élevaient à 3 milliards de francs en 1999 baissent de 11 % en 2000 à 2,7 milliards de francs, alors que dans le même temps les exonérations prévues au titre de la loi du 13 juin 1998 augmentent de 23 % à 4,3 milliards de francs mais seront désormais inscrits au fonds de financement de la réforme des cotisations sociales.

Les exonérations de cotisations sociales non compensées au régime général devraient rester stables en 2000 à 15,4 milliards de francs. Elles concernent les CES pour 2,8 milliards de francs, les CEC pour 2,4 milliards de francs, les exonérations pour l'embauche des premiers salariés, à hauteur de 3,1 milliards de francs, l'abattement temps partiel pour 3,2 milliards de francs et les emplois familiaux à hauteur de 3,8 milliards de francs.

Exonérations de cotisations sociales non compensées au régime général

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 prévisions	2000 prévisions
CES	3.546	4.420	4.785	4.462	3.807	3.700	3.200	2.800
CEC	0	83	371	821	1.344	1.800	2.000	2.400
Exo 1 ^{er} salarié + 2 ^{ème} et 3 ^{ème}	2.512	2.830	3.141	3.006	2.710	3.200	3.100	3.100
Abattement temps partiel	760	1.574	1.714	2.020	2.563	2.800	3.100	3.200
Emploi familiaux	nd	3.400	4.100	4.400	5.300	5.200	3.800	3.800
dont particuliers âgés ou invalides	nd	nd	1.940	2.362	2.596	2.600	nd	nd
Contrats d'orientation	12	24	15	10	11	100	40	40
Autres	4	0	8	30	70		50	50
Total	6.834	12.331	14.134	14.749	15.805	16.800	15.290	15.390

On observe une baisse sensible des exonérations relatives aux CES et aux emplois familiaux, alors que celles relatives aux CEC et à l'abattement temps partiel continuent de progresser.

Ces évolutions traduisent l'effort de recentrage des dispositifs engagé par le Gouvernement depuis deux ans, ainsi que sa volonté de revoir le régime financier des emplois familiaux qui, après avoir représenté 5,2 milliards de francs d'exonérations en 1998, devrait s'élever à 3,8 milliards de francs en 2000.

2. Le fonds de financement de la réforme des cotisations sociales assure le financement des 35 heures

La réforme des cotisations sociales est à l'ordre du jour depuis plusieurs années. Deux rapports ont été réalisés récemment à ce sujet avec pour mission de préparer une réforme, il s'agit du rapport de M. Jean-François Chadelat réalisé en 1997 et de celui de M. Edmond Malinvaud rendu public en 1998.

M. Edmond Malinvaud a considéré que le choix d'une assiette assise sur la valeur ajoutée constituerait un « pari risqué » qui pourrait se traduire par une moindre prise de risque pour les entreprises innovatrices, ceci pour un gain assez faible en termes d'emplois. Il préconisait une baisse des cotisations patronales portant sur les bas salaires et pouvant s'appliquer aux salaires jusqu'à deux fois le SMIC (à comparer avec le seuil de 1,3 dans le cadre de la ristourne dégressive actuelle).

Les conclusions du rapport Malinvaud ont mis le Gouvernement dans l'embarras, le programme du parti socialiste pour les élections législatives ayant prévu une « *modification progressive de l'assiette d'une partie des cotisations patronales les faisant reposer sur l'ensemble de la richesse produite par les entreprises et non sur le seul travail* »¹.

La réforme que souhaitait voir discuter, à l'automne 1998, Mme Martine Aubry² a ainsi été reportée à 1999.

Ce report de la réforme des cotisations patronales illustre l'état d'inaboutissement de la réflexion en 1998 sur le sujet, malgré le nombre considérable de rapports publiés sur la question.

Par ailleurs, il est à noter, comme le soulignait, M. Charles Descours dans son rapport³ sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 que le rapport Malinvaud n'abordait qu'accessoirement le problème du financement de la protection sociale. Or, votre commission a toujours considéré qu'il ne pouvait y avoir de réforme des modalités de financement de la sécurité sociale sans une réflexion conjointe sur les prélèvements sur les ménages et les entreprises, d'une part, et sur la cohérence et la pérennité des sources de financement de la sécurité sociale, d'autre part.

La réforme des cotisations patronales annoncée en 1998 et engagée à l'automne 1999 a pris un tour surprenant. Alors qu'on attendait une amplification des allègements accompagnée d'une pérennisation des financements, le Gouvernement a présenté un projet de réforme qui conditionne l'augmentation des allègements à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail ainsi qu'une pérennisation des sources de financement s'appuyant sur des impôts nouveaux. Notre collègue, Charles Descours, a très justement qualifié de « *synthèse monstrueuse* »⁴ le lien opéré entre la réforme des cotisations patronales et la seconde loi sur les 35 heures.

Vos rapporteurs partagent tout à fait l'analyse comme quoi la réforme proposée ne correspond pas aux enjeux en présence mais se borne à assurer le financement des 35 heures.

Le calcul des cotisations patronales n'est en effet pas affecté par la prise en compte d'un élément « valeur ajoutée », d'un élément « bénéfices » ou

¹ « *Changeons d'avenir* » programme du parti socialiste pour les élections législatives de 1997, p. 7.

² *Les Echos*, entretien de Mme Martine Aubry, 24 juin 1998.

³ *Rapport n° 58 au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999*, M. Charles Descours, rapporteur, p. 134.

⁴ *Rapport n° 58 au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*. M. Charles Descours, rapporteur, tome I « *Equilibres financiers généraux et assurance maladie* », p. 90.

d'un élément « pollution ». Le Gouvernement se contente d'ajouter aux cotisations sociales quatre prélèvements nouveaux.

**Nouveau plan de financement du fonds de financement
de la réforme des cotisations patronales en 2000**

(au 26 octobre 1999)

Recettes	Montant	Dépenses	Montant
FISCALITE AFFECTEE		BAISSE CHARGES SOCIALES	
<i>Droits sur les tabacs</i>	<i>39.500</i>	<i>Ristourne Juppé actuelle</i>	<i>39.500</i>
<i>Taxe générale sur les activités polluantes</i>	<i>3.250</i>	<i>Extension de la ristourne Juppé</i>	<i>7.500</i>
<i>Contribution sociale sur les bénéfiques des sociétés</i>	<i>4.250</i>		
<i>Droits sur les alcools</i>	<i>5.600</i>		
I- Total fiscalité affectée	52.600	I- Total baisse charges sociales	47.000
CONCOURS DES FINANCES PUBLIQUES		FINANCEMENT DIRECT DES 35 HEURES	
<i>Etat</i>	<i>4.300</i>	<i>Aides 35 heures loi 13 juin 1998 (incitatives)</i>	<i>11.500</i>
		<i>Aides 35 heures 2ème loi RTT (aide structurelle)</i>	<i>6.000</i>
II- Total concours finances publiques	4.300	II- Total financement direct des 35 heures	17.500
TOTAL RECETTES I+II	56.900	TOTAL DEPENSES I+II	64.500
Taxe heures supplémentaires (recette en trésorerie)	6.000/9.000		

Sources : PLF 2000, rapport économique, social et financier du PLF 2000, PLFSS 2000 - dépêche de AFP du 25 octobre 1999.

Plus précisément, la création du « fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale » est prévue par l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Ce fonds est chargé de financer quatre types d'aides : la « ristourne dégressive » actuelle, son extension pour les entreprises ayant signé un accord de réduction du temps de travail, les aides incitatives prévues par la loi du 13 juin 1998, ainsi que le montant de l'aide structurelle prévue dans le cadre du projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail.

Ces dépenses sont financées par des recettes diverses : les droits sur les tabacs, la taxe générale sur les activités polluantes, la contribution sociale sur les bénéfiques des sociétés et les droits sur les alcools. Par ailleurs, un contribution de l'Etat est prévue en 2000 à hauteur du montant des crédits prévus pour l'aide incitative mentionnée dans la loi du 11 juin 1998.

Il convient de rappeler que le Gouvernement avait prévu que l'UNEDIC et les régimes de sécurité sociale participeraient au financement de ce fonds au nom d'une logique de « recyclage ». Fort heureusement, votre rapporteur a proposé, lors de la première lecture, un amendement de suppression du paragraphe XVI de l'article 11 du projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail prévoyant le principe de cette contribution qui a été voté par le Sénat avec l'avis favorable du Gouvernement qui a dû tenir compte de l'opposition unanime et résolue des partenaires sociaux au principe de ce prélèvement.

Le nouveau plan de financement « à terme »

(au 26 octobre 1999)

Recettes	Montant	Dépenses	Montant
FISCALITE AFFECTEE		BAISSE CHARGES SOCIALES	
<i>Droits sur les tabacs</i>	40.000	<i>Ristourne Juppé actuelle</i>	40.000
<i>Taxe générale sur les activités polluantes</i>	12.500	<i>Extension de la ristourne Juppé</i>	25.000
<i>Contribution sociale sur les bénéfiques des sociétés</i>	12.500		
<i>Droit sur les alcools</i>	12.500		
Total fiscalité affectée (I)	77.500	Total baisse charges sociales (I)	65.000
CONCOURS DES FINANCES PUBLIQUES		FINANCEMENT DIRECT DES 35 HEURES	
<i>Etat</i>	7.200	<i>Aides 35 heures</i>	40.000
Total concours finances publiques (II)	7.200	Total financement direct des 35 heures (II)	40.000
TOTAL RECETTES (I+II)	84.700	TOTAL DEPENSES (I+II)	105.000
Taxe heures supplémentaires (recette en trésorerie)	?		

Source : déclarations de Mme Martine Aubry à l'Assemblée nationale + Livre blanc TGAP - dépêche de AFP du 25 octobre 1999

La création de ce fonds a pour conséquence une modification substantielle de la nomenclature du budget emploi puisque les crédits relatifs à la « ristourne dégressive » n'y figurent plus désormais. Les crédits de l'emploi sont ainsi ramenés à 122,06 milliards de francs contre 162,05 milliards de francs en 1999.

Enfin, il doit être souligné que si l'intitulé de l'article 10 du chapitre 44-77 « exonération de cotisations sociales au titre de l'incitation à la réduction du temps de travail » laisse penser que les 4,3 milliards de francs inscrits sont destinés à financer les aides incitatives prévues par la loi du

13 juin 1998, ils constituent en fait une subvention au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, ce qui justifierait une modification de l'intitulé de cet article.

B. LE GOUVERNEMENT PRIVILÉGIE LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL PAR RAPPORT AU TRAVAIL À TEMPS PARTIEL

1. La réduction du temps de travail bénéficie de crédits budgétaires considérables

Les crédits consacrés à la réduction du temps de travail sont de plusieurs ordres.

Il convient de rappeler que 2,7 milliards de francs sont inscrits dans le projet de loi de finances au titre de la loi du 11 juin 1996 dite « loi de Robien ».

L'essentiel des crédits est toutefois le fait des deux lois « Aubry ». La première loi du 13 juin 1998 (« loi Aubry I ») a prévu une aide incitative de 9.000 francs par salarié concerné avec des possibilités de majorations. Ces aides devraient représenter 4,3 milliards de francs en 2000. Par ailleurs, le projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail, qui est encore en discussion au Parlement (« loi Aubry II »), est accompagné d'un dispositif financier évalué à 65 milliards de francs en rythme de croisière. Cette somme se répartit entre un surcroît d'allègements de cotisations sociales pour 40 milliards de francs et une compensation au surcoût entraîné par la réduction du temps de travail pour 25 milliards de francs.

En 2000, le coût de l'extension de la ristourne dégressive pour les entreprises passées à 35 heures est estimé à 7,5 milliards de francs alors que l'aide structurelle pourrait s'élever à 6 milliards de francs.

Le coût total en 2000 des aides à la réduction du temps de travail oscillerait donc entre 17,8 et 20,5 milliards de francs selon que l'on prend en compte ou non la loi de Robien d'incitation volontaire à la réduction du temps de travail, qui a été adoptée par le Gouvernement précédent avec le soutien du Sénat.

Les trois régimes juridiques applicables à la réduction du temps de travail

	Loi du 11 juin 1996	Loi du 13 juin 1998	Allègement structurel
Conditions d'accès	<ul style="list-style-type: none"> . RTT de 10 % . Volet offensif : 10 % d'embauches et . Maintien de l'effectif pendant 2 ans après la fin de la période d'embauche . Volet défensif : licenciements évités à hauteur de 10 % de l'effectif concerné par la RTT. L'entreprise s'engage sur un nombre d'emplois à maintenir . Accord de branche étendu ou accord d'entreprise signé par un délégué syndical 	<ul style="list-style-type: none"> . RTT de 10 % au moins . Volet offensif : 6 % d'embauches dans les 12 mois suivant la RTT . Volet défensif : 6 % de licenciements évités . Maintien de l'effectif pendant 2 ans après la dernière embauche réalisée (volet offensif) ou 2 ans à compter signature de la convention (volet défensif) . Nécessité d'un accord d'entreprise ou (en cas de RTT offensive) d'un accord de branche étendu s'il prévoit un accès direct pour les moins de 50 salariés 	<ul style="list-style-type: none"> . 35 heures mensuelles ou 1.600 heures annuelles au plus . Nécessité d'un accord : <ul style="list-style-type: none"> a) fixant la durée de travail à 35 heures mensuelles ou 1.600 heures annuelles au plus b) déterminant le nombre d'emplois créés ou préservés c) prévoyant modalités pour favoriser le temps partiel choisi, et l'égalité professionnelle Hommes/Femmes . Nécessité d'un accord d'entreprise ou d'établissement (ou de branche étendu pour les moins de 50). L'accord doit être signé par des OS majoritaires ou avoir recueilli approbation de majorité salariés
Nature de l'aide	<ul style="list-style-type: none"> . 40 % des cotisations patronales de sécurité sociale la 1^{ère} année, 30 % les années suivantes . Si RTT égale à 15 % et embauches égales à 15 %, 50% la 1^{ère} année et 40 les autres années (Durée de l'aide = 7 ans en offensif, 3 ans éventuellement renouvelables 4 ans en défensif) 	<ul style="list-style-type: none"> . 9000 francs plus éventuelles majorations (main-d'œuvre, CDI,...) . Dégressivité de l'aide : 1.000 francs en moins chaque année . Durée de l'aide : 5 ans en offensif, 3 ans éventuellement renouvelables 2 ans en défensif 	<ul style="list-style-type: none"> . Aide pérenne . Montant de l'aide dégressif en fonction de la rémunération du salarié : 21.500 francs annuels pour un SMIC, 4.000 francs pour 1,8 SMIC et au-delà
Cumul	<ul style="list-style-type: none"> . Ristourne unique dégressive . Abattement temps partiel 	<ul style="list-style-type: none"> . Ristourne unique dégressive . Aides CIE . Aides contrats d'accès à l'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> . En partie avec le Robien . En partie avec l'aide incitative . Avec exonération HCR

Il est à noter que pendant plusieurs années coexisteront des régimes d'aides différents relatifs à la loi du 11 juin 1996, à celle du 13 juin 1998 et à la future « loi Aubry II ». Cette accumulation de dispositifs est une source de confusion.

Les tableaux ci-dessus et ci-dessous rappellent le régime applicable à ces différentes aides ainsi que les règles de cumul. On peut souligner, par ailleurs, que fin octobre, la loi du 13 juin 1998 n'a permis la création que de 30 à 40.000 emplois constatés selon les chiffres mêmes du ministère de l'emploi, ceci sans tenir compte des effets d'aubaines.

Régime des aides et des cumuls applicables

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Entreprise ayant signé un accord loi du 11 juin 1996 en 1998	Allgt. de 30 % des cotisat. SS pat. + Ristourne unique dégressive	Allgt. de 30 % des cotisat. SS pat. + Partie bas et moyens salaires de l'allgt. struct.	Allgt. de 30 % des cotisat. SS pat. + Partie bas et moyen salaires de l'allgt. struct.	Allgt. de 30 % des cotisat. SS pat. + Partie bas et moyen salaires de l'allgt. struct.	Allgt. de 30 % des cotisat. SS pat. + Partie bas et moyen salaires de l'allgt. struct.	Allgt. de 30 % des cotisat. SS pat. + Partie bas et moyen salaires de l'allgt. struct.	Allgt. structurel
Entreprise ayant signé un accord loi du 13 juin 1998 en 1999	Allgt. de 9.000 F par sal. + Ristourne unique dégressive	Allgt. de 8.000 F par sal. + Partie bas et moyens salaires de l'allgt. struct.	Allgt. de 7.000 F par sal. + Partie bas et moyens salaires de l'allgt. struct.	Allgt. de 6.000 F par sal. + Partie bas et moyens salaires de l'allgt. struct.	Allgt. de 5.000 F par sal. + Partie bas et moyens salaires de l'allgt. struct.	Allgt. structurel	Allgt. structurel
Entreprise ayant signé un accord dans le cadre de l'article 11	-	Allgt. structurel	Allgt. structurel	Allgt. structurel	Allgt. structurel	Allgt. structurel	Allgt. structurel
Entreprise ayant abaissé sa durée sans signer d'accord	-	-	-	-	-	-	-
Entreprise ayant conservé une durée collective supérieure à 35 heures	-	-	-	-	-	-	-

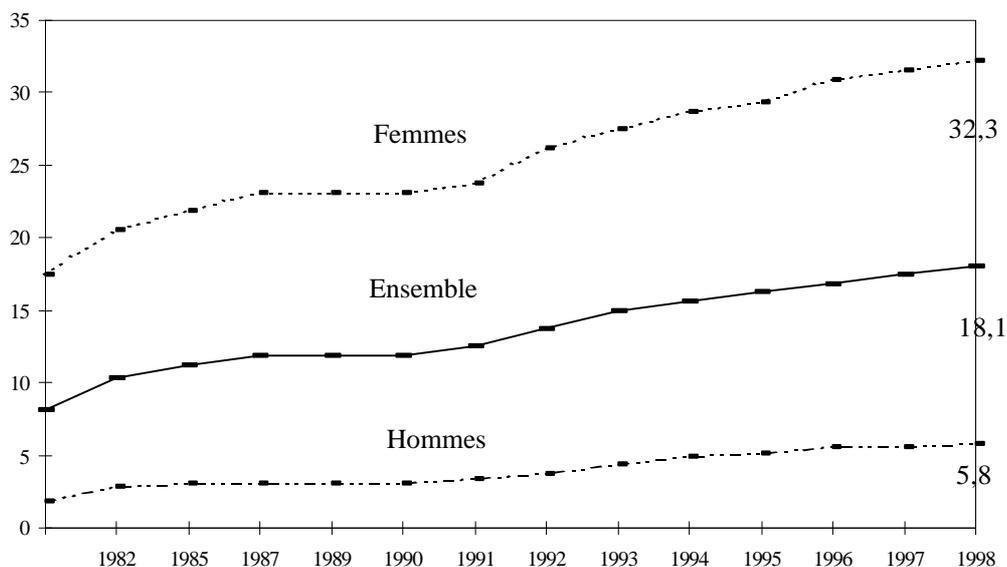
Source : MES

2. Le développement du travail à temps partiel est pénalisé

Le Gouvernement a souhaité privilégier la réduction généralisée du temps de travail accompagnée du maintien de la rémunération au développement du travail à temps partiel. La distinction entre ces deux formes de travail est essentielle, la réduction du temps de travail sans modification de la rémunération impose une compensation partielle par l'Etat sous forme d'aide incitative ou d'aide structurelle ainsi qu'un renchérissement des coûts de l'entreprise. L'idée est de préserver le pouvoir d'achat des salariés tout en obtenant un effet emploi. La France est aujourd'hui le seul pays à avoir choisi cette voie. Les autres pays européens privilégient le développement du travail à temps partiel qui constitue une véritable modalité du « partage du travail ». Ce mouvement est décentralisé, les partenaires sociaux définissant eux-mêmes les modalités de rémunération du travail à temps partiel.

Evolution du pourcentage de salariés à temps partiel entre 1982 et 1999

En pourcentage



NB : en 1990 et 1999, les enquêtes ont eu lieu au mois de janvier et non au mois de mars.

Source : Enquête emploi de l'INSEE.

Le développement du travail à temps partiel constitue une des principales raisons de l'enrichissement de la croissance en emplois de l'économie française. En janvier 1999 selon l'enquête Emploi de l'INSEE, 17,2 % des actifs occupés travaillaient à temps partiel, 18,1 % de l'ensemble des salariés et 17,7 % des salariés du secteur privé. La progression du temps partiel pour les salariés, qui a été d'un point par an en moyenne entre 1992 et 1997, s'est ralentie en 1997 et s'est stabilisée entre mars 1998 et janvier 1999.

Le dispositif réglementaire

L'abattement forfaitaire de 30 % des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'emploi d'un travailleur à temps partiel a été institué à la fin août 1992 pour les contrats à durée indéterminée dont la durée de travail était comprise entre 19 et 30 heures hebdomadaires ou entre 83 et 130 heures mensuelles. Le taux de l'abattement a été porté à 50 % à compter du 1^{er} janvier 1993.

Le dispositif a été modifié par la loi quinquennale sur l'emploi et la formation professionnelle du 20 décembre 1993 qui, tout en élargissant le bénéfice de l'abattement aux contrats dont la durée de travail était comprise entre 16 et 32 heures hebdomadaires, ramenait le taux de l'abattement à 30 % à partir du 8 avril 1994. La durée du travail pouvait être appréciée non seulement sur une base hebdomadaire ou mensuelle, mais aussi sur une base annuelle, de façon à faire bénéficier de la mesure les entreprises dont l'activité est soumise à une forte saisonnalité.

Le cumul avec le bénéfice de l'exonération totale ou partielle de cotisations d'allocations familiales pour les bas salaires est introduit en juillet 1993 et les exceptions à l'obligation d'embauches compensatrices sont élargies depuis le 1^{er} mai 1994. Ces exceptions concernent notamment les licenciements collectifs pour motif économique avec ou sans plan social.

La mesure s'applique à l'ensemble des employeurs hormis l'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales et les particuliers employeurs. L'autorisation préalable du directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle est demandée si l'employeur a procédé à un licenciement économique dans les six mois précédant l'embauche ou la transformation d'emploi. Le bénéfice de l'abattement est conditionné, sauf exception, au maintien du volume d'heures travaillées au sein de l'entreprise en cas de transformation d'emplois à temps complet en emplois à temps partiel.

Le droit à l'abattement est supprimé définitivement en cas de retour au temps plein -au-delà de 32 heures-. Il est suspendu en cas de modification du contrat de travail à l'intérieur de la plage des 16-32 heures sans avenant au contrat ou en cas de dépassement dû aux heures complémentaires.

Le mécanisme de l'abattement a été modifié par la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail. Seuls les contrats dont la durée hebdomadaire de travail est comprise entre 18 et 32 heures restent éligibles à la mesure. Les contrats conclus sur une base annualisée en sont désormais exclus, sauf dans le cas du temps partiel choisi. Pour un même salarié, l'abattement n'est pas cumulable avec l'aide à la réduction du temps de travail.

Les autres mesures en faveur du travail à temps partiel sont les suivantes :

- convention FNE d'aide au passage à temps partiel, applicable depuis juillet 1994 ;
- convention FNE de préretraite progressive, depuis avril 1993.

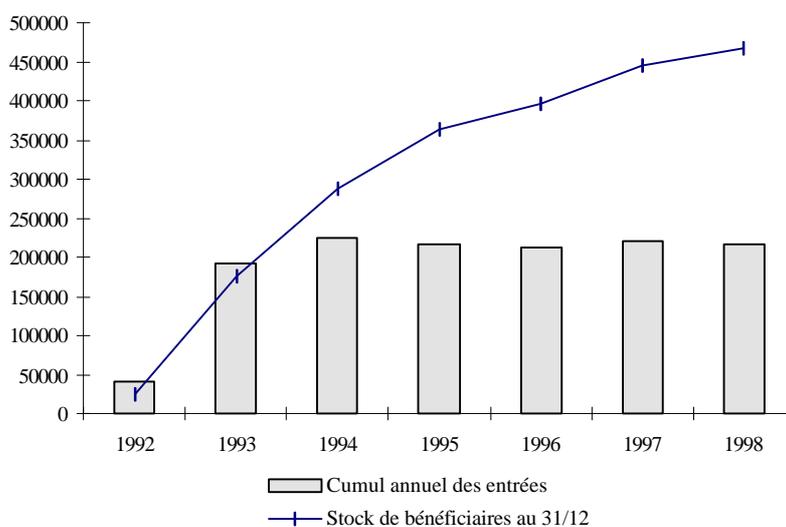
Depuis septembre 1992, les entreprises du secteur privé qui proposent des contrats à durée indéterminée et à temps partiel -qu'il s'agisse de nouvelles embauches ou de transformations d'un contrat à temps plein- peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'un abattement permanent sur les charges sociales. Cet abattement peut être cumulé avec les dispositifs généraux de baisse du coût du travail au voisinage du SMIC mis en place depuis 1993.

Durant l'année 1997, le dispositif incitatif a été particulièrement favorable aux employeurs de salariés à temps partiel : le montant de la ristourne dégressive, mise en place en octobre 1996, dépendait du salaire mensuel et était indépendant de la durée du travail. Depuis le 1^{er} janvier 1998, il tient compte de la durée du travail, ce qui réduit l'avantage dont bénéficient à ce titre les employeurs de salariés à temps partiel. En outre, le seuil de la ristourne dégressive est passé de 1,33 SMIC à 1,3 SMIC.

Après une hausse de 6,1 % en 1997, le nombre de nouveaux contrats dans le cadre du dispositif d'abattement a baissé d'environ 3 % en 1998, s'établissant à 218.000.

En 1998, l'effectif des personnes travaillant sur ce type de contrat continue de progresser : il peut être évalué à 468.000 personnes fin 1998, contre 449.000 fin 1997 (+ 4 %).

**Entrées et stocks en fin d'année de salariés employés
avec abattement de charges patronales de sécurité sociale
pour l'emploi à temps partiel**



Source : MES-DARES

Le Gouvernement ayant décidé de privilégier la réduction du temps de travail sur le temps partiel, plusieurs dispositions défavorables au développement de cette forme de travail ont été adoptées. Depuis 1998, la ristourne dégressive est calculée au prorata du nombre d'heures rémunérées. Par ailleurs, le projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail prévoit la suppression de l'abattement spécifique de 30 % dont bénéficient les embauches de salariés sous contrat à durée indéterminée à temps partiel depuis la loi n° 92-1446 du 31 décembre 1992 (art. L. 322-12 du code du travail). Vos rapporteurs ont pris position contre la suppression de cet abattement.

Dispositifs généraux de baisse du coût du travail et abattement en faveur du travail à temps partiel (en l'état actuel du droit)

Depuis le 1^{er} octobre 1996, le mécanisme général de baisse des charges patronales sur les bas salaires consiste en une ristourne dégressive unique cumulable avec l'abattement pour l'emploi à temps partiel. Le montant de la ristourne est fonction du niveau de salaire mensuel exprimé en pourcentage du SMIC mensuel et, depuis le 1^{er} janvier 1998, dépend de la durée du travail.

Depuis le 1^{er} janvier 1998, la ristourne dégressive concerne les salaires mensuels inférieurs à 1,3 SMIC et le montant de la réduction est calculé *au prorata* du nombre d'heures rémunérées. L'incidence de la ristourne sur le coût du travail des salariés à temps partiel est donc désormais moindre. Dans sa nouvelle version, la ristourne dégressive permet ainsi aux employeurs de salariés à temps plein dont le salaire mensuel est au niveau du SMIC de bénéficier de l'allègement maximal, qui est de 12,4 %. Cet avantage maximal tombe à 9,3 % pour un salarié à $\frac{3}{4}$ de temps et à 6,2 % pour un salarié à mi-temps. Le cumul de la ristourne dégressive et de l'abattement à temps partiel permet donc, dans ces derniers exemples, une réduction totale du coût du travail de respectivement 15,5 % et 12,4 % (contre 18,6 % pour un salarié à temps plein). Au-delà du SMIC mensuel, la ristourne devient dégressive pour s'annuler à 1,3 SMIC mensuel.

En 1998, 90 % des personnes nouvellement concernées par l'abattement à temps partiel percevaient moins de 1,3 SMIC, et ouvraient droit au cumul de l'abattement et de la ristourne dégressive.

Ils observent que le durcissement opéré du régime financier du travail à temps partiel accompagné d'un renforcement des contraintes juridiques dans le recours à cette forme de travail devrait s'avérer défavorable à l'emploi.

III.LA REMISE À PLAT DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES SE POURSUIT

	LFI 1999	PLF 2000	Evolution en %
PUBLICS PRIORITAIRES	49.056,70	52.787,38	7,6 %
<i>A - Actions spécifiques en faveur des jeunes</i>	14.427,53	21.802,00	51,1 %
Nouveaux emplois/nouveaux services	13.920,20	21.340,00	53,3 %
Réseau d'accueil et TRACE	507,33	462,00	- 8,9 %
<i>B - Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté</i>	29.170,61	25.388,65	- 13,0 %
Contrats emploi-solidarité	9.904,00	9.010,55	- 9,0 %
Contrats emploi-consolidé	5.250,00	5.323,66	1,4 %
Emplois ville	141,16	124,00	- 12,2 %
Contrats de retour à l'emploi - CERMI	412,49	65,00	- 84,2 %
Contrats d'initiative emploi	9.500,00	7.013,33	- 26,2 %
Programme chômeur de longue durée (SIFE, SAE)	3.114,54	2.861,07	- 8,1 %
FNE Cadres	102,02	81,04	- 20,6 %
Insertion par l'économique	746,40	910,00	21,9 %
<i>C - Actions en faveur des travailleurs handicapés</i>	5458,56	5.596,73	2,5 %

(en millions de francs)

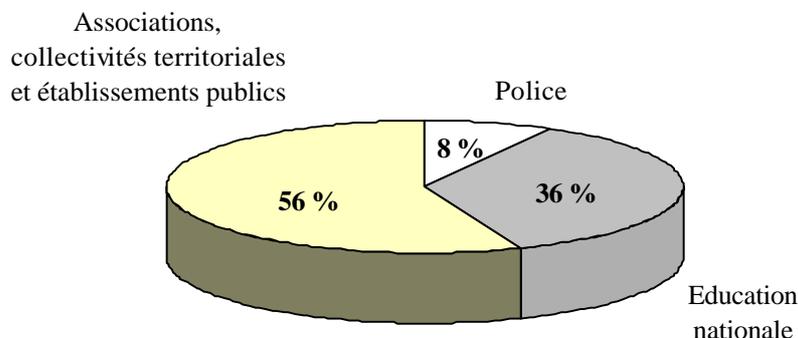
A. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX EMPLOIS-JEUNES AUGMENTENT SENSIBLEMENT

La loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 modifiée par la loi du 29 juillet 1998 a pour objet de créer de nombreux emplois pour les jeunes dans le secteur non marchand.

L'idée initiale était de favoriser au niveau local le développement d'activités d'utilité sociale répondant à des besoins non satisfaits ou insuffisamment satisfaits.

Les employeurs devaient être à l'origine uniquement les collectivités territoriales, les associations et les établissements publics.

La répartition des emplois-jeunes



Total	217.550 emplois-jeunes
--------------	-------------------------------

Source : ministère de l'emploi

Il s'agissait en fait d'initier le développement de nouvelles filières professionnelles. Ces nouveaux métiers devaient répondre à des préoccupations « nouvelles » comme l'environnement ou la mise en valeur du patrimoine, ou renouveler des fonctions déjà existantes mais dont la « demande sociale » a augmenté comme l'animation sportive ou l'accueil et l'accompagnement des personnes âgées ou handicapées.

Le projet du Gouvernement a toutefois sensiblement évolué au cours de la discussion parlementaire.

Les différents ministères (éducation nationale, intérieur, justice...) ont fait part de leur souhait de créer des emplois-jeunes. De même, les entreprises publiques (SNCF, RATP, La Poste...) ont été « invitées » à créer des emplois-jeunes.

En fait, il est apparu que, devant l'impossibilité à créer 350.000 emplois concernant des activités nouvelles dans le secteur non marchand, le Gouvernement a souhaité préserver ses objectifs quantitatifs en permettant à l'Etat de recruter des emplois-jeunes, ceci au risque d'accroître la confusion quant aux objectifs et au devenir de ces emplois au terme des cinq ans.

L'objectif était de 350.000 emplois, il apparaît, à la fin du mois d'octobre, que 217.550 postes ont été créés pour 203.200 embauches

effectives. Le Gouvernement prévoit 310.000 emplois-jeunes au terme de l'année 2000.

Il est à noter que la mise en place d'un dispositif permettant le recrutement de 350.000 emplois-jeunes dans le secteur marchand a été abandonné.

Votre commission des Affaires sociales avait longuement analysé le bilan de la loi du 16 octobre 1997 à l'occasion de l'examen des crédits de l'emploi dans le projet de loi des finances pour 1999¹. Cette analyse avait démontré que derrière un vocable unique, les « emplois-jeunes », se « cachaient » en réalité au moins quatre catégories de dispositifs :

- les activités ayant véritablement vocation à être pérennisées, notamment dans le domaine de la médiation, elles constituent une minorité des embauches annoncées ;

- les emplois correspondant à des dispositifs aidés, il s'agit des emplois créés par l'Education nationale, la SNCF, la Poste ; ils ont pour vertu principale d'occuper leurs détenteurs et de réduire les chiffres du chômage. Des doutes subsistent toutefois sur leur avenir et leur employabilité au terme des 5 ans. Dans le secteur public, le risque existe du développement d'une « sous-fonction publique » ;

- certains emplois-jeunes jouent le rôle de dispositif d'insertion de publics spécifiques, notamment à l'attention des jeunes des quartiers « en difficulté ». C'est notamment le cas de certains emplois créés par la SNCF ou la RATP ;

- enfin, certains emplois constituent une voie d'entrée dans l'administration par la petite porte. C'est le cas des adjoints de sécurité qui pourraient bénéficier de places dans le cadre de concours internes de gardiens de la paix.

Vos rapporteurs avaient observé que « *le plan emplois-jeunes ne constituait pas une politique, mais une boîte à outils pour faire baisser le taux de chômage des jeunes sans aucune vision globale de long terme, à la différence d'autres dispositifs comme l'apprentissage et l'alternance dont il freinait par ailleurs le développement* ».

Aujourd'hui et malgré le succès quantitatif de ce dispositif, vos rapporteurs ne peuvent s'empêcher de confirmer leur analyse de l'année dernière et de faire part de leurs inquiétudes.

¹ Voir avis n° 70 présenté par la commission des Affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 1999, tome IV, « travail, emploi et formation professionnelle », M. Louis Souvet et Mme Annick Bocandé, rapporteurs, p. 47 et suivantes.

Ils observent le coût croissant du programme qui devrait atteindre les 21,3 milliards de francs, en hausse de 53,3 % par rapport à 1999. Ils constatent que dans le même temps, les crédits relatifs aux dispositifs d'insertion en faveur des publics en difficulté diminuent de 13 % et ceux relatifs à la formation professionnelle baissent de 1,6 % (- 2,4 % pour les seules formations en alternance).

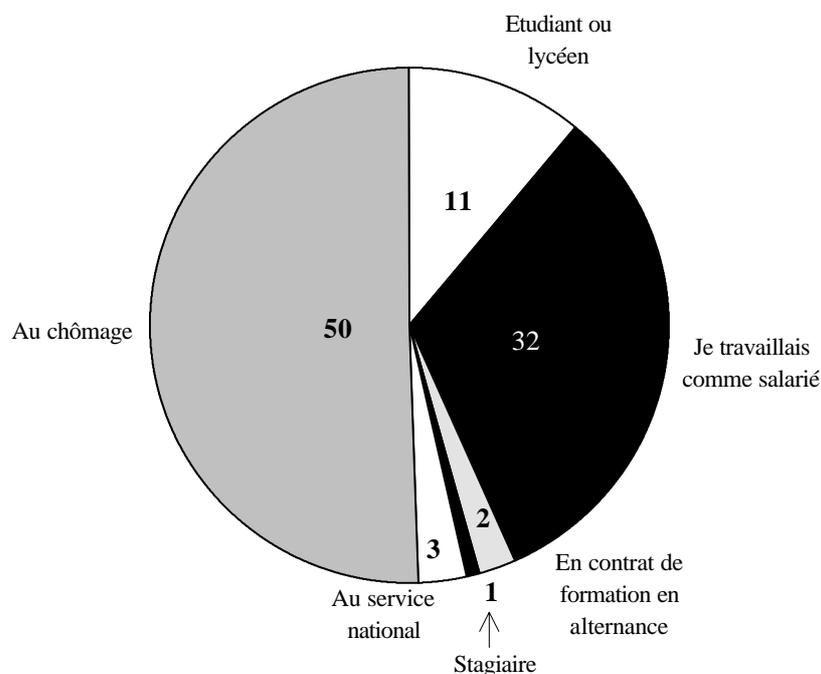
Vos rapporteurs s'interrogent sur la pertinence de ce choix. Les emplois-jeunes peuvent-ils constituer ce « dispositif à tout faire » ? Ne vaudrait-il pas mieux le recentrer sur les seules activités émergentes du secteur non marchand et développer à côté une véritable politique de la ville, développer des solutions pérennes en termes de personnel d'accompagnement pour aider les enseignants à accomplir leur mission dans de bonnes conditions et étoffer les effectifs de la police nationale lorsque cela est nécessaire ?

Vos rapporteurs ne sont pas convaincus de la capacité du plan emplois-jeunes à résoudre le problème de l'emploi dans les quartiers difficiles.

De même, l'intégration des adjoints de sécurité dans la police, si elle devait se réaliser à travers des concours réservés, pourrait poser des problèmes au regard du principe d'égal accès des citoyens aux emplois publics. Etant donné le nombre élevé d'adjoints de sécurité, un jeune pourra-t-il encore espérer devenir gardien de la paix sans avoir été adjoint de sécurité ?

En fait, vos rapporteurs ont le sentiment qu'en rassemblant sous un « même chapeau » plusieurs dispositifs de l'emploi relatifs à l'insertion des jeunes, la politique du Gouvernement a perdu en précision ce qu'elle a gagné en simplicité, ceci sans garantir un avenir professionnel à ces milliers de jeunes. Ils constatent que, dans le même temps, l'effort de développement de la formation professionnelle est suspendu dans l'attente des réformes annoncées et constamment reportées.

Provenance des emplois-jeunes
« Quelle était votre situation avant de signer votre contrat jeune ? »
(en %)



Source : CFDT, juin 1999

Vos rapporteurs invitent le Gouvernement à préciser les débouchés dont pourront bénéficier les emplois-jeunes à l'issue des cinq années des contrats, c'est-à-dire dans trois ans pour certains d'entre eux. Cette démarche est indispensable comme le révèle une enquête réalisée par la CFDT, auprès de 3.000 jeunes, qui montre que près de la moitié des jeunes ignorent ce que deviendra leur emploi à la fin de leur contrat. Selon cette enquête réalisée en mai-juin 1999, seuls 12 % des bénéficiaires d'un emploi-jeune se considèrent comme bien informés sur l'avenir de leur activité et de leur travail, alors que 46 % jugent cette information très floue.

B. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX CONTRATS AIDÉS ET AU RETRAIT D'ACTIVITÉ BAISSERONT À NOUVEAU EN 2000

1. Les contrats aidés continuent à faire l'objet d'une révision

- Les crédits consacrés aux actions en faveur des publics en difficulté avaient déjà baissé de 10 % en 1999 pour revenir à 29,2 milliards de francs. La baisse concernait en particulier les emplois ville (- 66 %) et les CIE (- 27,6 %). Le projet de loi de finances pour 2000 s'inscrit dans la continuité avec une baisse prévue des crédits de 13 % à 25,4 milliards de francs.

La baisse des crédits est particulièrement sensible pour les contrats emploi solidarité (- 9 %) dont la dotation recule de 900 millions de francs à 9 milliards de francs et les contrats d'initiative emploi (- 26,2 %) dont la dotation diminue de 2,5 milliards de francs de crédits à 7 milliards de francs.

L'évolution des crédits a une conséquence directe sur le nombre d'entrées prévues dans les dispositifs. Au total, 575.000 personnes devraient bénéficier d'un contrat de travail aidé en 2000 contre 665.000 en 1999, soit une baisse de 13,5 %.

Le nombre des entrées en contrat initiative emploi devrait baisser de près de 14 % à 155.000 et celui des contrats emploi solidarité de 15,3 % à 360.000. Par contre, le nombre d'emplois consolidés devrait rester stable à 60.000.

On peut rappeler que le contrat initiative emploi (CIE) mis en place en 1995 est destiné à favoriser l'insertion professionnelle durable dans le secteur marchand des personnes en difficulté. L'embauche dans le cadre d'un CIE ouvre droit, pendant 24 mois, à une exonération de charges sociales ainsi que, le cas échéant, à une aide dont le montant est modulé en fonction des difficultés rencontrées par la personne recrutée.

Les contrats emploi solidarité sont, quant à eux, des contrats à durée déterminée à mi-temps, d'une durée de 3 à 12 mois, visant à la réinsertion de demandeurs d'emploi de longue durée ou de personnes en difficulté, embauchées pour des activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits, par des collectivités territoriales ou le secteur privé non lucratif.

La loi de lutte contre les exclusions a recadré les contrats emploi solidarité pour en faire un outil de remobilisation professionnelle des publics en difficulté.

Par ailleurs, on peut également rappeler que les emplois consolidés créés en 1992 à l'issue d'un CES sont des contrats aidés permettant de pérenniser, dans le secteur non marchand, la situation des publics les plus prioritaires issus des CES. Le taux de prise en charge publique est dégressif sur cinq ans : 60 % la première, 50 % la deuxième année, 40 % la troisième, 30 % la quatrième et 20 % la cinquième dans la limite de 120 % du SMIC.

Depuis 1999, du fait de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, le taux de l'aide a été porté à 80 % sur 5 ans pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, qui sont appelées à occuper 70 % des contrats. La prise en charge dégressive demeure en vigueur pour le solde. Ces contrats emplois consolidés ne nécessitent plus de passer par le préalable d'un contrat emploi solidarité.

- Le projet de loi de finances pour 2000 poursuit le recentrage des dispositifs traditionnels sur les publics prioritaires. Ce phénomène est sensible pour les CES et les CIE mais il est également observable pour ce qui concerne les stages d'insertion dont le nombre global est en baisse de 11,4 % à 155.000 et dont la dotation budgétaire diminue de 8 % à 2,9 milliards de francs.

Il en est autrement des structures de l'insertion par l'économique qui bénéficient d'une hausse des crédits de 22 % en 2000 pour atteindre 910 millions de francs, ces moyens devant permettre de remplir l'objectif fixé par le programme de lutte contre les exclusions de doubler en trois ans (1998-2000) les capacités d'accueil des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion.

Concernant la politique d'insertion des travailleurs handicapés, les crédits qui lui sont consacrés devraient augmenter de 2,5 % à 5,6 milliards de francs, l'essentiel de ces crédits (5,4 milliards de francs) étant affecté au mécanisme de la garantie de ressources. Toutefois, il est prévu la création de 500 nouvelles places d'accueil en ateliers protégés ainsi que de 2.000 places nouvelles en centres d'aide par le travail, ce qui porterait la capacité d'accueil respective de ces structures à 89.650 places et à 14.600 places.

- Vos rapporteurs ne se sont pas opposés à cet effort d'inventaire. Ils constatent toutefois que, derrière un souci de recentrage, apparaît un exercice plus classique de redéploiement de certains crédits affectés aux emplois aidés sur les priorités du Gouvernement (35 heures et emplois-jeunes). Ils soulignent le risque inhérent à ces transformations qui consistent à « oublier » certains publics au cours de ces basculements d'un dispositif à l'autre.

Toutefois, il semble que le moment soit particulièrement propice pour essayer de « reprofiler » les dispositifs d'emplois aidés. Le retour de la croissance et les améliorations sur le front de l'emploi réduisent en effet la nécessité de recourir à ces dispositifs et c'est pourquoi il apparaît possible

aujourd'hui de procéder à une évaluation de chacun de ces dispositifs et des les modifier en conséquence.

2. Le financement du retrait d'activité et la participation de l'Etat aux dépenses du chômage

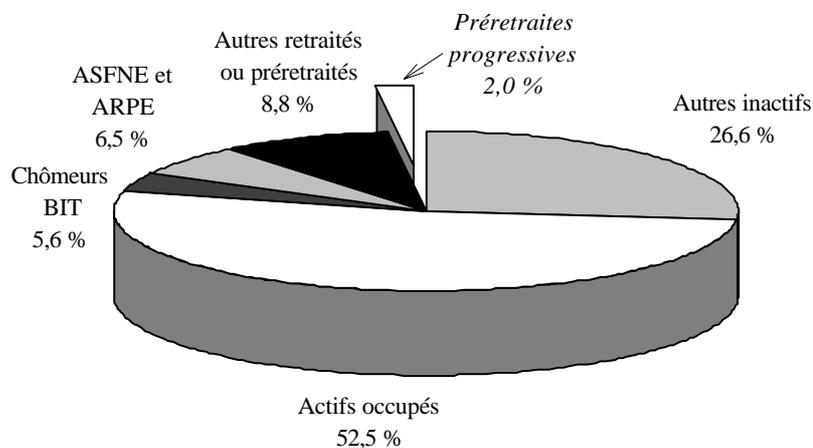
Il existe cinq principaux dispositifs d'aide au retrait d'activité, trois dépendent de l'UNEDIC (ARPE, ACA, ASA), deux de l'Etat (les préretraites du FNE et les préretraites progressives).

Le budget pour 1999 opérait déjà une réduction drastique de l'ensemble des crédits destinés à favoriser les départs anticipés. Les crédits pour les allocations spéciales du Fonds national pour l'emploi (AS-FNE) baissaient de 41,7 % et ceux des préretraites progressives de 35,1 %. Le Gouvernement justifiait ces diminutions de crédits par la nécessité d'éviter que la collectivité ne se substitue aux entreprises dans le financement des plans sociaux.

	LFI 1999	PLF 2000	Evolution en %
RETRAIT D'ACTIVITÉ	16.839,64	15.327,32	- 9,0 %
<i>A - Retrait d'activité</i>	<i>7.707,86</i>	<i>6.173,05</i>	<i>- 19,9 %</i>
ASFNE	4.844,00	4.150,00	- 14,3 %
PRP	1.998,00	1.600,00	- 19,9 %
Sidérurgie	861,42	421,69	- 51,0 %
Mesures spéciales	4,44	1,36	- 69,4 %
<i>B - Indemnisation du chômage</i>	<i>8.389,00</i>	<i>9.126,27</i>	<i>8,8 %</i>
Fonds de solidarité	8.389,00	9.126,27	8,8 %
<i>C - Régimes de retraite</i>	<i>742,78</i>	<i>28,00</i>	<i>- 96,2 %</i>
ASF	714,78	0,00	- 100,0 %
Validation points de retraite et ACO	28,00	28,00	0,0 %

Le projet de loi de finances pour 2000 continue dans la même voie. Les crédits consacrés aux allocations spéciales du FNE devraient diminuer de plus de 14 % à 4,15 milliards de francs, ceux relatifs aux préretraites progressives de 20 % à 1,6 milliard de francs tandis que la dotation consacrée à la sidérurgie est divisée par deux à 421 millions de francs.

Les préretraités parmi la population des personnes âgées de 55 ans à 59 ans en mars 1998



Source : MES-DARES, à partir des statistiques de l'INSEE et de l'UNEDIC

La subvention de l'Etat au Fonds national de chômage s'élèvera à 9,12 milliards de francs en 2000 contre 8,38 milliards de francs en 1999, ce qui représente une hausse de 8,8 % des crédits.

Par ailleurs, la dotation de l'Etat à l'ASF est supprimée en 2000 alors qu'elle représentait 714,78 millions de francs en 1999. Le retour à l'équilibre des régimes ARRCO et AGIRC, ainsi que la situation excédentaire de l'ASF depuis 1998 expliquent la fin de cette participation.

IV. LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EST CONTRARIÉ PAR DES PROJETS DE RÉFORME EN ATTENTE

A. *LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EST ENRAYÉ*

1. Les formations en alternance

Les crédits relatifs à la formation professionnelle dans le budget du ministère de l'emploi pour 1999 s'inscrivaient déjà dans le cadre de la continuité. La seule évolution sensible résidait alors dans un « recentrage » des aides publiques à l'alternance.

Un décret du 12 octobre 1999 avait restreint le champ des bénéficiaires de l'aide forfaitaire à l'embauche au contrat de qualification aux jeunes les moins qualifiés, alors que l'article 80 du projet de loi de finances pour 1999 opérait la même modification pour les contrats d'apprentissage.

Aujourd'hui et compte tenu de ces dispositions « malthusiennes », on observe un léger tassement des crédits consacrés à la formation professionnelle.

Ces crédits s'élèvent à 30,6 milliards de francs dont 26 milliards de francs pour l'agrégat « participation de l'Etat à la formation professionnelle » soit une baisse de 1,6 %.

	LFI 1999	PLF 2000	Evolution en %
FORMATION PROFESSIONNELLE	26.420,05	25.990,26	- 1,6 %
<i>A - Formations en alternance</i>	<i>12.552,01</i>	<i>12.244,60</i>	<i>- 2,4 %</i>
Primes apprentissage	4.664,61	4.113,83	- 11,8 %
Exonérations contrats d'apprentissage	4.587,80	4.721,17	2,9 %
Primes de qualification jeunes	343,00	233,00	- 32,1 %
Exonérations contrats de qualification adultes	2.607,92	2.660,00	2,0 %
Primes qualification adultes	100,00	120,00	20,0 %
Exonération qualification adultes	248,68	396,60	59,5 %
<i>B - Actions de formation à la charge de l'Etat</i>	<i>5.995,10</i>	<i>5.825,67</i>	<i>- 2,8 %</i>
a. Dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle			
Politique contractuelle	335,13	335,00	0,0 %
CPER	405,41	397,00	- 2,1 %
Autres dispositifs	593,96	507,32	- 14,6 %
b. Dépenses de rémunérations de la formation professionnelle			
Programme national de formation professionnelle	923,54	926,00	0,3 %
Jeunes Etat	13,25	13,25	0,0 %
Stagiaires AFPA	900,00	1.000,00	11,1 %
AFR	2.715,57	2.541,47	- 6,4 %
c. Dépenses d'investissement de la formation professionnelle	108,24	105,63	- 2,4 %
<i>C - Dotation globale de décentralisation</i>	<i>7.872,94</i>	<i>7.919,99</i>	<i>0,6 %</i>

(en millions de francs)

L'impression de stagnation domine lorsque l'on observe l'évolution de ces crédits depuis quelques années.

Selon les résultats provisoires du compte économique de la formation professionnelle qui retrace les interventions de tous les acteurs, la dépense totale pour la formation professionnelle s'élève à près de 140 milliards de francs, soit une progression de 0,6 % par rapport à 1996.

La stabilisation de l'effort entrepris s'opère à un niveau relativement bas puisque le niveau record de 1993 n'est pas égalé et que l'engagement de formation reste inférieur de 0,21 point à celui constaté en 1993, retombant à 1,72 % du produit intérieur brut.

Ces données appellent deux remarques sur l'évolution des crédits : ils sont certes suffisants pour assurer la reconduction des actions de formation engagées les années précédentes. Toutefois, ils sont loin d'atteindre le niveau qui permettrait de considérer que le développement de la formation professionnelle constitue une priorité du Gouvernement au même titre que les emplois-jeunes ou les 35 heures.

Cette critique serait incomplète si l'on oubliait de préciser qu'une nouvelle fois la discussion du budget de la formation professionnelle

intervenait dans un contexte de « réforme annoncée » qui gèle pour ainsi dire les initiatives et explique que ce budget se cantonne dans des actions de reconduction.

Concernant le détail des crédits, on observe que le total des crédits consacrés à l'alternance s'élève à 12,2 milliards de francs soit une baisse de 2,4 % consécutive au « recentrage » des primes sur les bas niveaux de qualification opéré par la loi de finances pour 1999.

Les primes relatives aux contrats d'apprentissage baissent de près de 12 % et celles relatives aux contrats de qualification de 32 %. Le montant total de ces diminutions de crédits s'élève à 660 millions de francs.

L'idée de recentrage supposerait que ces crédits sont réalloués sur des dispositifs prioritaires. Or, cela n'est que partiellement le cas puisque si l'on observe une hausse de 20 % des primes relatives aux contrats de qualification et une hausse de 60 % du montant des exonérations de cotisations sociales de ces mêmes contrats, ces augmentations ne portent que sur 170 millions de francs. On peut dans ces conditions considérer que sous le vocable de recentrage s'opère en fait une économie budgétaire de près de 500 millions de francs au détriment des formations en alternance.

Ce sentiment est confirmé par l'analyse des flux d'entrée dans les contrats en alternance.

Entrées dans les dispositifs de formation 1999-2000

	Effectifs prévus LFI 1999	Effectifs constatés au 31/08/1999	Effectifs prévus PLF 2000
Stages de formation			
SIFE collectifs	120.000	70.014	110.000
SIFE individuels	25.000	18.549	25.000
SAE	30.000	14.588	20.000
Sous-total	175.000	103.151	155.000
Contrats de travail aidés			
CIE	180.000	103.788	155.000
CES métropole	425.000	269.635	360.000
CEC	60.000	34.177	60.000
Sous-total	665.000	407.600	575.000
Contrats en alternance			
Contrats d'apprentissage	230.000	74.133	220.000
Contrats de qualification	130.000	58.442	125.000
Contrats de qualification adultes	10.000	1.416	15.000
Sous-total	370.000	133.991	360.000
Aides à la reconversion et à l'adaptation			
Conventions de conversion	100.000	53.864	80.000
Allocations spéciales FNE	18.000	6.843	19.000
Préretraites progressives	18.000	11.779	12.600
Sous-total	136.000	72.486	111.600
Chômage partiel (en millions d'heures)	30.00	17.50	17.50

Source : Secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle.

Le nombre des contrats d'apprentissage baisse de 4,3 % à 220.000 et celui des contrats de qualification de 3,8 % à 125.000. Compte tenu de l'augmentation du nombre de contrats de qualification adultes, on observe globalement une baisse de 2,7 % du nombre des contrats en alternance qui devrait être ramené à 360.000 en 2000.

On ne peut que regretter cette situation qui contraste avec l'état actuel du marché du travail. Selon le baromètre mensuel La Tribune-Crédit Lyonnais du mois de novembre¹, près des deux tiers (64 %) de l'échantillon de patrons de PME interrogés affirment rencontrer des difficultés pour embaucher les

¹ La Tribune, lundi 22 novembre 1999.

spécialistes qu'ils recherchent. Ceci est particulièrement préoccupant dans les secteurs des transports, du BTP, de la vente ou de l'industrie. Les entreprises de la métallurgie recherchent 4.700 personnes d'ici l'été et s'inquiètent de ne pouvoir trouver la main-d'œuvre correspondante.

Votre commission a le sentiment que la formation professionnelle peut jouer un rôle fondamental dans la réforme nécessaire du fonctionnement du marché du travail et constituer la réponse adéquate à ce problème de pénurie de main d'oeuvre. Alors que le Gouvernement annonce la discussion prochaine de dispositions législatives courant 2000 et d'un véritable projet de loi en 2001, elle souhaite insister sur le fait qu'une des raisons principales qui expliquent le niveau élevé du taux de chômage français réside dans le déficit de formation, c'est-à-dire l'inemployabilité.

A cet égard, elle doute que ces salariés sans qualification puissent trouver un emploi grâce aux 35 heures.

Une politique d'allègement de cotisations sociales est sans aucun doute utile pour ces demandeurs d'emploi, mais chacun a bien conscience que la voie de la réinsertion passe par la qualification, ceci en particulier pour les plus jeunes de ces demandeurs d'emploi.

2. Les actions de formation à la charge de l'Etat

Les crédits consacrés aux actions de formation à la charge de l'Etat baissent de 2,8 % à 5,8 milliards de francs. Ils se répartissent entre le financement des dépenses de fonctionnement, de rémunération et d'investissement de la formation professionnelle.

Concernant les dépenses de fonctionnement, on observe une stagnation à 335 millions de francs des crédits de la politique contractuelle (contrats d'études prospectives et engagements de développement de la formation).

Les crédits consacrés aux contrats de plan Etats-régions baissent de 2 %, ils devraient s'établir à 100 millions de francs en 2000 au titre des dépenses d'investissement de la formation professionnelle.

Au titre des dépenses de rémunération de la formation professionnelle, les crédits affectés au programme national de formation professionnelle sont stabilisés à 926 millions. Ces crédits concernent la rémunération des stagiaires suivant des formations financées par l'Etat.

On constate une baisse de près de 7 % des crédits consacrés au financement de l'allocation formation reclassement (AFR). Ces crédits qui

devraient atteindre 2,5 milliards sont destinés à rémunérer les demandeurs d'emploi entrant en formation.

Par ailleurs, la loi quinquennale du 20 décembre 1993 a engagé un mouvement important de décentralisation des actions qualifiantes. Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'ensemble des actions pré-qualifiantes a été en conséquence décentralisé au profit des régions. L'Etat participe au financement de ces actions décentralisées au moyen de dotations qui évoluent conformément au taux de la dotation globale de décentralisation.

En outre, l'ensemble des crédits relatifs à la dotation de décentralisation concernant la formation professionnelle et l'apprentissage rassemblés au chapitre 43-06 augmentent de 0,6 % pour atteindre presque 8 milliards de francs en 2000.

B. L'ARTICLE 70 ET LES PROJETS DE RÉFORME

1. L'article 70 et les prélèvements de l'Etat sur les fonds de l'alternance

Déjà en 1997, l'article 40 de la loi de finances avait institué une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat égale à 40 % de la trésorerie nette des fonds de la formation en alternance, soit 1,7 milliard de francs. Par ailleurs, l'article 75 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier avait institué une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat de 500 millions. Votre commission s'était opposée à ces deux prélèvements, au motif que ces détournements dans l'utilisation des fonds lui apparaissaient comme préjudiciables aux entreprises.

L'année dernière, le Gouvernement avait décidé à nouveau que 500 millions de francs seraient prélevés sur les fonds de l'AGEFAL. Ces fonds devaient faire l'objet d'une utilisation concertée avec les partenaires sociaux, Mmes Martine Aubry et Nicole Péry s'engageant à assurer, le cas échéant, la couverture effective des dépenses exposées par les entreprises dans le cadre des contrats en alternance.

Prenant acte de cette garantie et regrettant néanmoins le flou qui entourait le fonctionnement de ce fonds, votre commission avait souhaité faire part de sa réserve sans toutefois manifester une opposition radicale pour tenir compte de la réforme à venir des modalités de financement de la formation professionnelle et de la garantie apportée par le Gouvernement.

Or, force est de constater que le flou demeure et que les prélèvements « exceptionnels » sur les fonds de la formation deviennent de plus en plus habituels comme en témoigne l'article 70 du projet de loi de finances.

Emploi et solidarité

Article 70 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

L'article L. 961-13 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Ce même fonds national est habilité à gérer les excédents financiers dont disposent les organismes collecteurs paritaires agréés gérant les contributions des employeurs affectées au financement du capital de temps de formation prévues par l'article 78 de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social et repris par le 1° de l'article L. 951-1 du présent code. Ces excédents sont appréciés, pour la première année au 31 décembre 1999, et **peuvent exceptionnellement concourir** aux actions de l'Etat en matière de formation professionnelle. »

*

L'Assemblée nationale a adopté l'article 70 avec une modification suggérée par M. Jacques Barrot, rapporteur spécial de la commission des finances tendant à préciser que les prélèvements de l'Etat sur les excédents du capital de temps de formation ont un caractère « exceptionnel ».

Au cours du débat¹, le rapporteur spécial s'était déclaré favorable à ce que des actions soient entreprises pour faire connaître le capital temps formation afin de supprimer les excédents. Il a observé que l'article 70 amendé aurait pour mérite d'« affecter » les prélèvements opérés par l'Etat à des actions relatives à la formation professionnelle à la différence des prélèvements précédents qui servaient simplement à abonder le budget de l'Etat.

*

Vos rapporteurs vous proposent d'adopter un amendement de suppression de cet article 70 pour manifester leur désaccord avec des prélèvements opérés par l'Etat. Afin de régler la question des excédents du capital temps formation, ils ne seraient pas hostiles à ce qu'ils soient affectés au financement du CIF comme l'avaient souhaité les partenaires sociaux lors de la création du capital temps formation en 1994.

Cet article tend à centraliser les excédents financiers du capital de temps de formation (CTF) au niveau d'une section particulière créée au sein du fonds national habilité à gérer les excédents financiers du congé individuel de formation (CIF).

Le CTF a pour objet de permettre aux salariés de suivre au cours de leur vie professionnelle et à leur demande, ceci pendant leur temps de travail, des actions de formation, prévues au plan de formation de l'entreprise, dans le but de se perfectionner, d'élargir ou d'accroître leur qualification.

¹ Voir JO débats AN, 2^{ème} séance du 8 novembre 1999, p. 9048.

Ce dispositif est financé par 50 % au plus de la participation des entreprises au financement du CIF à hauteur de 0,2 % du montant des salaires, c'est-à-dire une contribution au plus égale à 0,1 % des salaires.

L'article 70 propose d'étendre le champ de compétences du fonds créé par la loi de finances pour 1996 qui gère actuellement les excédents financiers des organismes collectant les fonds du CIF, à la gestion des excédents financiers dont disposent les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) gérant les contributions des employeurs affectées au financement du CTF.

Cette disposition pourrait être considérée avec bienveillance si la centralisation des disponibilités excédentaires du CTF n'apparaissait pas comme le moyen d'affecter une contribution de 500 millions de francs, versée par le comité paritaire du CIF (COPACIF) au budget de l'emploi par voie de fonds de concours, afin de compenser la diminution des crédits destinés au financement de l'indemnité compensatrice forfaitaire à l'apprentissage.

Il s'agit donc, une fois encore, de procéder à un prélèvement exceptionnel sur les fonds de la formation professionnelle.

Dès lors que ces prélèvements présentent un caractère structurel, l'urgence d'une réforme du mode de financement des organismes collecteurs de fonds devient, chaque année, de plus en plus évidente.

Votre commission a déjà, à cet égard, marqué sa préférence pour une réduction des cotisations versées par les entreprises.

Pour l'instant, il lui semble préférable de refuser ce nouveau prélèvement dont le caractère récurrent traduit le penchant du Gouvernement à considérer les fonds collectés par les partenaires sociaux comme une ressource budgétaire parmi d'autres, destinée à financer les priorités du Gouvernement, comme l'a également montré le débat sur le financement des 35 heures à travers le projet de contribution de l'UNEDIC et des régimes de sécurité sociale.

Vos rapporteurs défendront en conséquence un amendement de suppression de l'article 70 afin de marquer leur désaccord avec la pratique des prélèvements opérés par le Gouvernement. Ce faisant, ils ne souhaitent pas pour autant en rester à l'état du droit actuel qui s'avère également défavorable à la formation professionnelle, puisque les excédents éventuels du CTF sont aujourd'hui reversés intégralement au budget de l'Etat.

Ils rappellent que les partenaires sociaux signataires de l'accord interprofessionnel du 5 juillet 1994 avaient souhaité que les éventuels excédents du CTF soient affectés au financement du CIF. Ce faisant, vos

rapporteurs seraient prêts à envisager favorablement la centralisation des excédents du CTF à condition que ces fonds ne fassent pas l'objet d'un prélèvement par l'Etat afin de compenser des économies budgétaires réalisés sur les crédits de la formation professionnelle mais puissent rester dans le « circuit » pour financer par exemple le CIF qui est actuellement soumis à une contrainte financière qui le met dans l'impossibilité de satisfaire toutes les demandes.

Financement de l'apprentissage en 1997 et 1998

(crédits consommés en millions de francs)

Financeurs	1997	1998
I. - Etat		
Exonérations de cotisations sociales (patronales et salariales)	4.124	4.587
Primes (destinées à l'employeur)	4.246	4.664
Autres dotations :		
- actions conjointes Etat-régions (financement Etat)	90	107
- rénovation et renforcement de l'apprentissage	46,5	70
- subventions du ministère de l'agriculture et de l'éducation nationale	19	15,2
Sous-total	8.525,5	9.443
II. - Régions		
Subventions aux centres de formation des apprentis		
- fonctionnement	3.882,1	-
- équipement	332	-
Sous-total	4.214,1	4.576
III. - Fonds spécial européen		
(fonds destinés aux centres de formation des apprentis)	336	410,4
IV. - Entreprises		
Financement des centres de formations des apprentis :		
- taxe d'apprentissage	2.366,8	2.360,2
- taxes parafiscales	182,2	187,1
- transferts de l'alternance	862	1.043
- IATP	-	300
Sous-total	3.411	3.890,3
Total	16.486,6	18.319,7

Source : secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle

2. Les projets de réforme du Gouvernement peinent à convaincre les partenaires sociaux

Plus généralement, il convient de s'interroger sur la politique du Gouvernement en matière de formation professionnelle. Stagnation des effectifs dans les dispositifs en alternance, priorité donnée aux emplois-jeunes sur les formations qualifiantes, prélèvements « exceptionnels » sur les fonds de la formation constituent les traits les plus marquants de cette politique.

Bien sûr, il y a les projets de réforme. Mais il semble bien aujourd'hui que le dialogue entre le Gouvernement et les partenaires sociaux pâtisse de la brutale détérioration de leurs relations dans un contexte de remise en cause du paritarisme consécutif aux 35 heures.

L'année 1999 a été marquée par la publication d'un Livre blanc intitulé « *La formation professionnelle, diagnostics, défis et enjeux* », préparé par Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat à la formation professionnelle.

Quatre directions ont ainsi été esquissées : la création d'un droit individuel à la formation, la professionnalisation des jeunes, la meilleure prise en compte de l'expérience professionnelle acquise et la clarification du rôle des différents acteurs.

Vos rapporteurs observent que des points de désaccords subsistent entre l'Etat et les partenaires sociaux sur les modalités de la réforme. Pour tenir compte de ces difficultés, Mme Nicole Péry a indiqué, lors de son audition par votre commission, que les questions qui soulevaient des débats auprès des partenaires sociaux donneraient lieu à des expérimentations conduites sous forme de contractualisation dans cinq régions.

Il semble par ailleurs que le Gouvernement rencontre des difficultés à renforcer la transparence sur les coûts de la formation dans les CFA de telle sorte que la concertation entre les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage et les conseils généraux soit plus efficace.

Les principaux points de désaccord portent sur la définition d'un droit individuel à la formation comme en témoignent les reports des discussions sur ce thème.

S'ils prennent acte de l'avancement des projets de réforme, vos rapporteurs ne sont toutefois pas convaincus que la méthode des « pointillés » retenue par le Gouvernement qui consiste à adopter des mesures réglementaires puis des dispositions législatives dans un DMOS et enfin une loi sur le droit individuel à la formation soit de nature à provoquer la prise de conscience nationale nécessaire pour assurer le développement de la formation

professionnelle. L'idée d'une grande loi cadre traduisant une volonté nationale puissante semblait plus séduisante même si vos rapporteurs ne mésestiment pas les difficultés inhérentes à de tels textes.

En attendant les résultats de ces projets de réforme, votre commission a souhaité prendre ses distances avec la politique menée par le Gouvernement dans le domaine de la formation professionnelle. Elle a considéré que cette politique inversait les priorités en favorisant des dispositifs de moyen terme non qualifiants comme les emplois-jeunes par rapport à l'alternance. Elle a déploré que le Gouvernement ait braqué les partenaires sociaux sur la question des 35 heures, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile toute réforme de la formation professionnelle.

**Les crédits de la formation professionnelle pour 2000
par nature économique de la dépense**

(en millions de francs)

	LFI 1999	PLF 2000	2000/1999 (en %)
I - FONCTIONNEMENT			
<i>Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale</i>			
Réseau d'accueil (ML/PAIO)	416,45	467,00	12,14
Actions expérimentales de formation professionnelle	20,00	20,00	0,00
Actions de formation alternées	30,32	30,32	0,00
Actions hors champ de décentralisation (APP et CIBC)*	200,00	110,00	- 45,00
PNFP et politique contractuelle (hors études)	678,77	682,00	0,48
Programme TRACE	60,00	70,00	16,67
Contrats de plan Etat - région	405,41	397,00	- 2,07
<i>Insertion des publics en difficulté</i>			
Programme en faveur des chômeurs de longue durée (CLD)	1.632,99	1.443,73	- 11,59
FNE cadres	86,86	69,49	- 20,00
<i>Formation professionnelle des adultes</i>			
Fonctionnement des stages AFPA	4.128,00	4.334,90	5,01
Fonctionnement autres org. de formation et expérimentation	66,85	43,40	- 35,08
TOTAL I	7.725,65	7.667,84	- 0,75
II - REMUNERATION			
Actions de formation alternées	13,25	13,25	0,00
Programme national de formation professionnelle	923,54	926,00	0,27
Protection sociale des stagiaires TRACE	30,55	0,00	- 100,00
Programme en faveur des chômeurs de longue durée	1.481,55	1.417,34	- 4,33
FNE cadres	15,16	11,55	- 23,81
Rémunération des stages AFPA	900,00	1.000,00	11,11
Versement de l'UNEDIC au titre de l'AFR y compris CLD	2.715,57	2.541,47	- 6,41
Frais de gestion du CNASEA	217,52	212,57	- 2,28
TOTAL II	6.297,14	6.122,18	- 2,78
III - EXONERATION DE CHARGES ET AIDES FORFAITAIRES			
Exonérations contrats d'apprentissage	4.587,80	4.721,17	2,91
Exonérations contrats de qualification	2.607,92	2.660,00	2,22
Exonérations contrats de qualification adultes	248,68	396,60	59,48
Indemnité compensatrice forfaitaire pour l'apprentissage	4.664,61	4.113,83	- 11,81
Primes à l'embauche des contrats de qualification	343,00	233,00	- 32,07
Primes à l'embauche des contrats de qualification adultes	100,00	120,00	20,00
TOTAL III	12.552,01	12.244,60	- 2,45
IV - EQUIPEMENT (crédits de paiement)			
Fonds de formation professionnelle	108,24	105,63	- 2,41
Formation professionnelle des adultes	333,34	358,70	7,61
Formation professionnelle des adultes (acquisitions immobilières)	3,85	2,90	- 24,68
TOTAL IV	445,43	467,23	4,89
V - DOTATIONS DE DECENTRALISATION			
Loi de décentralisation du 7 janvier 1983	3.218,49	3.245,71	0,85
Loi du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage	107,04	107,95	0,85
Loi du 1 ^{er} décembre 1988 relative à Mayotte	1,36	1,37	0,85
Loi de décentralisation 1993 et enveloppe de rééquilibrage	1.902,71	1.918,81	0,85
Actions décentralisées en faveur des jeunes	2.669,81	2.692,39	0,85
TOTAL V	7.899,41	7.966,22	0,85
TOTAL I à V	34.919,64	34.468,07	- 1,29
VI - ACTIONS D'INSERTION ASSOCIEES A LA FORMATION PROFESSIONNELLE			
Contrats emploi-solidarité (CES)	9.904,00	9.010,55	- 9,02
Contrats emploi consolidé(CEC)	5.250,00	5.323,66	1,40
Contrats de retour à l'emploi (CRE)	412,49	65,00	- 84,24
Contrats initiative emploi (CIE)	9.500,00	7.013,33	- 26,18
TOTAL VI	25.066,49	21.412,54	- 14,58

V. LES MOYENS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI SONT RENFORCÉS

	LFI 1999	PLF 2000	Evolution en %
I - LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	14.218,99	15.222,45	7,1 %
<i>A - Administration générale</i>	3.301,63	3.454,04	4,6 %
Personnel	2.396,90	2.527,28	5,4 %
Fonctionnement	833,58	855,36	2,6 %
Equipement	71,15	71,40	0,4 %
<i>B - ANPE</i>	5.780,00	6.381,00	10,4 %
Subvention de fonctionnement	5.765,00	6357,85	10,3 %
Subvention d'équipement	15,00	23,15	54,3 %
<i>C - AFPA et autres organismes de formation</i>	4.532,04	4.739,90	4,6 %
Subvention de fonctionnement AFPA	4.128,00	4.334,90	5,0 %
Subvention d'équipement AFPA	325,74	352,00	8,1 %
Acquisitions immobilières	3,85	2,90	- 24,7 %
Autres organismes de formation professionnelle	66,85	43,40	- 35,1 %
Autres subventions d'équipements	7,60	6,70	- 11,8 %
<i>D - Relations du travail</i>	247,95	292,10	17,8 %
Conseil supérieur de la prud'homie	0,60	0,60	0,0 %
ANACT et FACT (6672)	82,25	70,10	- 14,8 %
OPRI	3,50	25,30	1.902,9 %
Elections prud'homales	1,10	1,10	0,0 %
Dépenses d'intervention (dont FACT)	160,50	195,00	21,5 %
<i>E - Etudes et coopération internationale</i>	113,39	116,22	2,5 %
Etudes	50,50	51,50	2,0 %
Recherche :			
- CEE	33,48	34,10	1,9 %
- Conventions d'études	3,82	4,12	7,9 %
CEREQ	13,59	14,50	6,7 %
GIP inter	12,00	12,00	0,0 %
<i>F - Frais de gestion</i>	243,99	239,19	- 2,0 %
Frais de gestion CNASEA	243,99	239,19	- 2,0 %

(en millions de francs)

A. L'UNEDIC NE FINANCIERA PAS DIRECTEMENT LES 35 HEURES

1. Un exercice déficitaire en 1998

Le régime d'assurance chômage a enregistré, en 1998, une hausse de 3,8 % de ses contributions par rapport à 1997. L'impact de la diminution du taux des contributions décidée dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 1997 ayant été compensé par la hausse de la masse salariale (+ 4,4 %).

Les prestations versées ont progressé de + 3,5 %. Cette hausse est essentiellement due à l'augmentation du taux moyen d'indemnisation, notamment du fait du développement de l'ACA (allocation chômeurs âgés), et de l'ARPE (allocation de remplacement pour l'emploi). Si le taux de chômage a baissé sur l'ensemble de l'année 1998, le nombre de chômeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage est resté stable (1.780.000 allocataires).

Le résultat de l'année 1998 est déficitaire de 2,09 milliards de francs. Toutefois, la situation nette du régime d'assurance chômage au 31 décembre 1998, en tenant compte des réserves de l'exercice 1997, demeure positive de 3,62 milliards de francs.

En 1999, le déficit estimé pourrait atteindre environ 3,04 milliards de francs (estimation été 1999).

En 2000, le régime d'assurance chômage pourrait connaître un excédent de 340 millions de francs.

Les résultats du régime d'assurance chômage pour 1998 et les prévisions pour 1999 et 2000 sont les suivants :

Situation financière du régime d'assurance chômage (RAC)

(en millions de francs)

	1998	1999 (p)	2000 (p)
Recettes	134.792	140.897	145.303
Dépenses	136.881	143.936	144.962
Résultat technique	- 2.088	- 3.038	341

(p) : prévisions

Source : UNEDIC

La baisse du chômage étant plus forte que prévu, et concernant davantage de chômeurs indemnisés, l'UNEDIC devrait réviser à la hausse ses prochaines prévisions de résultats.

Il est à noter que le projet de loi de finances prévoit l'inscription de 205 millions de francs au chapitre 44-79, article 90, en contrepartie de la prise en charge par l'UNEDIC de l'inscription de demandeurs d'emplois.

2. Le principe d'une contribution directe de l'UNEDIC au financement des 35 heures est abandonné

Le Gouvernement a estimé à 40 milliards de francs le coût des aides destinées à financer le coût de l'abaissement de la durée collective pour les entreprises ayant fait le choix de réduire la durée du temps de travail.

Le paragraphe XVI du projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail prévoyait, dans sa version initiale, que « l'Etat et les organismes gérant des régimes de protection sociale (...) contribuaient à ce fonds », leur contribution étant déterminée à partir du surcroît de recettes et des économies de dépenses induit par la réduction du temps de travail pour l'Etat et les organismes précités. Les règles de calcul de leur montant et de leur évolution devaient être définies par décret en Conseil d'Etat après consultation de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Les allocations du régime d'assurance chômage du régime de solidarité et des préretraites

Le régime d'assurance chômage

• **Allocation unique dégressive** : cette allocation est servie, après un différé d'indemnisation, à taux normal pendant une durée de base, en fonction de l'âge et de la durée d'affiliation de l'allocataire au régime, puis affectée d'un coefficient de dégressivité intervenant par période de 182 jours.

Le coefficient de dégressivité est déterminé selon la filière dont relève l'allocataire.

Filières	Durée d'affiliation	Durée d'indemnisation	
		Taux normal	Taux dégressif par période de 6 mois
1	4 mois durant les 8 derniers mois	4 mois	
2	6 mois durant les 12 derniers mois	4 mois	3 mois - 15 %
	8 mois durant les 12 derniers mois		
3	. moins de 50 ans	4 mois	11 mois - 17 %
4	. 50 ans et plus	7 mois	14 mois - 15 %
	14 mois durant les 24 derniers mois		
5	. moins de 50 ans	9 mois	21 mois - 17 %
6	. 50 ans et plus	15 mois	30 mois - 15 %
	27 mois durant les 36 derniers mois		
7	. 50 ans et moins de 55 ans	20 mois	25 mois - 15 %
8	. 55 ans et plus	27 mois	33 mois - 8 %

• **Allocation chômeurs âgés** : cette allocation est ouverte aux allocataires âgés du régime d'assurance chômage qui justifient de 160 trimestres validés par l'assurance vieillesse. Cette allocation est versée aux intéressés jusqu'à l'âge de 60 ans.

• **Allocation de formation-reclassement** : les bénéficiaires des allocations du régime d'assurance chômage ont, après une procédure d'évaluation-orientation, la faculté de suivre une action de formation destinée à favoriser leur réinsertion professionnelle. La décision d'opter pour l'AFR doit être prise dans les 6 premiers mois d'indemnisation en AUD. Le revenu de remplacement est alors constitué par l'allocation de formation reclassement pour les bénéficiaires de l'AUD. Les durées de versement sont celles prévues dans le cadre du régime d'assurance.

Le régime de solidarité

• **Allocation d'insertion** : cette allocation bénéficie à des chômeurs qui n'ont pas de référence de travail. Sa durée maximale est d'un an.

• **Allocation de solidarité spécifique** : cette allocation bénéficie à tout allocataire des ASSEDIC ou du secteur public cessant d'être indemnisé, qu'il ait ou non épuisé les durées maximales.

En application du décret du 8 mars 1990, deux taux sont en vigueur :

- taux simple et
- taux majoré (cf. page 7).

• **Allocation spécifique d'attente** : en complément de l'allocation de solidarité spécifique, un forfait mensuel de 1.750 francs peut être versé aux allocataires justifiant de 160 trimestres au regard du régime de sécurité sociale.

Le régime AGCC

• **Allocation spécifique de conversion** : cette allocation est servie aux licenciés économiques entrant dans le cadre d'une convention de conversion. Sa durée est de 6 mois date à date.

Le montant de l'allocation est égale à 83 % du salaire journalier de référence pendant les 2 premiers mois et à 70 % ensuite.

Le fonds paritaire d'intervention

• **Allocation de remplacement pour l'emploi** : les accords du 6.9.95 et du 19.12.96 permettent à tous les salariés totalisant au moins 160 trimestres et sous certaines conditions de quitter leur entreprise. En contrepartie, ils reçoivent jusqu'à leur 60^{ème} anniversaire une allocation dont le montant est égal à 65 % du salaire brut journalier de référence.

Les préretraites Etat

Ce sont les allocations spéciales du FNE (AS-FNE), les allocations conventionnelles de préretraite progressive (APP) et l'allocation complémentaire (ACO).

• **Allocation spéciale du FNE** : cette allocation concerne les allocataires licenciés qui relèvent des décrets du 22 août 1979, du 24 novembre 1982 et du 29 mars 1984 (ancienne AC-FNE).

• **Allocation de préretraite progressive** : cette allocation concerne les allocataires ayant opté pour une préretraite partielle et qui relèvent de l'avenant du 9 décembre 1981, du 29 mars 1984 (ancienne ACC) et du décret du 30 décembre 1993.

• **Allocation complémentaire (ACO)** : cette allocation concerne les allocataires ne pouvant bénéficier que d'une pension calculée sur une durée inférieure à 150 trimestres et qui relèvent du décret du 7 mai 1984.

Les partenaires sociaux ont unanimement dénoncé le principe de ce recyclage, considérant qu'« *il n'appartenait pas à l'UNEDIC d'utiliser le produit des cotisations pour financer le budget de l'Etat* ».

Les représentants des employeurs ayant annoncé qu'ils quitteraient les régimes de sécurité sociale et de l'assurance chômage si un tel prélèvement était effectué, le Gouvernement a finalement renoncé à prendre la responsabilité d'une remise en cause du paritarisme.

Lors du débat au Sénat, Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a en conséquence donné un avis favorable à l'amendement défendu par la commission des Affaires sociales tendant à supprimer le paragraphe XVI de l'article 11.

Ce faisant, l'UNEDIC a échappé à un prélèvement de 7 milliards de francs en 2000 et à une contribution qui devait représenter à terme environ 20 milliards de francs.

B. LES CRÉDITS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

1. Les moyens du ministère de l'emploi augmentent de 4,6 %

Les crédits alloués à l'administration générale étaient de 3,290 millions de francs en 1999, ils se sont élevés effectivement à 3,301 millions de francs, soit un surcroît de 11 millions de francs.

Pour 2000, le projet de loi de finances prévoit une hausse des crédits de 4,6 % à 3,454 millions de francs.

Les moyens en personnel augmenteraient de 5,4 % à 2,527 millions de francs. Ces crédits permettraient la création de 130 emplois dans les services du ministère.

Les services déconcentrés devraient se voir adjoindre 20 inspecteurs et directeurs adjoints du travail, 90 contrôleurs du travail et quatre emplois destinés aux services statistiques dans les DOM. Il est également prévu la création de sept emplois d'ingénieurs de sécurité, deux emplois de médecins inspecteurs et deux emplois d'assistants de service social.

En administration centrale, neuf créations d'emplois devraient être effectuées dont trois administrateurs et cinq attachés.

Il est à noter que le projet de loi de finances prévoit la transformation de 628 emplois en 2000.

2. La participation de l'Etat au financement du réseau public d'insertion des jeunes

Le réseau public d'insertion des jeunes mis en place depuis 1983 est composé des missions locales et des PAIO. Le réseau a pour objectif d'apporter une réponse à l'ensemble des problèmes posés par l'insertion (travail, formation, logement, santé...). Certaines missions locales bénéficient du label espace-jeunes, elles peuvent alors exercer certaines compétences de l'ANPE grâce notamment à un accès au fichier des offres d'emplois, d'une mise à disposition de personnel et d'une formation de son propre personnel.

Les crédits alloués à la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté baissent en 2000 pour revenir à 392 millions de francs contre 416,5 millions de francs en 1999.

Cette baisse des crédits doit néanmoins être rapprochée du transfert sur le budget de l'ANPE de 75 millions de francs de rémunération des agents mis à disposition des espaces-jeunes. A structure constante, les crédits progressent de 12 %.

Par ailleurs, 70 millions de francs sont prévus (contre 60 millions en 1999) pour financer les structures qui n'appartiennent pas au réseau des missions locales ou PAIO.

Le réseau public d'insertion des jeunes joue le rôle de pilote et d'opérateur du programme TRACE.

Ce programme a été prévu, par l'article 5 de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, au bénéfice des jeunes rencontrant de graves difficultés sociales ou familiales ou sortis sans diplôme ou qualification, de niveau VI ou V bis, de leur cursus scolaire. Il s'agit d'un programme d'accompagnement personnalisé vers l'emploi, d'une durée de 18 mois au maximum.

Les résultats tardent à se manifester ; sur les 50.000 jeunes devant entrer dans le programme avant la fin de 1999, 21.000 entrées avaient été enregistrées à la fin du mois d'août dernier.

**C. LES DOTATIONS À L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE)
ET À L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE
DES ADULTES (AFPA)**

1. L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

La contribution de l'Etat au fonctionnement et à l'équipement de l'Agence nationale pour l'emploi s'élève à 6.381 francs. A structure constante, c'est-à-dire hors transfert à l'ANPE de 90 millions de francs au titre des CIBC, l'augmentation de la dotation est de 8,82 % par rapport à 1999. Cette augmentation a pour but de donner à l'Agence les moyens de sa participation à l'accompagnement des demandeurs d'emploi prévu par le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) qui a fait suite au Conseil européen extraordinaire de Luxembourg.

La subvention de fonctionnement croît de 10,3 %. Elle passe de 5.765 millions de francs en 1999 à 6.357,85 millions de francs en 2000. Elle permet de financer les dépenses relatives au fonctionnement ainsi que les dépenses de personnel.

Afin de financer le fonctionnement, une dotation de 50 millions de francs permet la mise en œuvre de la nouvelle offre de service dans le cadre du Plan national d'action pour l'emploi (PNAE). Une dotation de 38,4 millions de francs permet de financer la mise à disposition d'équipements supplémentaires (de type téléphones, photocopieurs, télécopieurs, bornes internet et bornes de rédaction de CV) en accès gratuit prévue dans le cadre du programme de lutte contre les exclusions.

La subvention relative aux dépenses de personnel permet de financer la création de 500 emplois en 2000, ainsi que l'impact en année pleine de la création de 500 emplois en 1999 pour permettre à l'agence d'assurer sa participation au PNAE.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions prévoit l'utilisation des bilans de compétences pour les bénéficiaires d'un service personnalité pour un nouveau départ vers l'emploi. L'efficacité de l'accompagnement de l'ANPE pouvant être renforcée par ce type de prestations, les crédits destinés à la gestion des Centres interministériels de bilans de compétences (CIBC) ont été transférés à l'ANPE pour un montant de 90 millions de francs.

Le contrat de progrès de l'Agence prévoit la poursuite de la mise à disposition d'emplois de conseillers au sein des espaces-jeunes. Il est prévu de porter les postes à 337 d'ici la fin de l'année 2000 avec une inscription

budgétaire des crédits correspondants dès la loi de finances initiale (75 millions de francs).

La subvention d'équipement s'élève par ailleurs à 34,27 millions de francs d'autorisations de programme. Un montant de 23,15 millions de francs sera ouvert en crédits de paiement.

2. L'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

La contribution de l'Etat à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (fonctionnement et équipement) s'établit à 4.693 millions de francs, soit une augmentation de 5,4 % par rapport à 1999.

La subvention à l'AFPA passe de 4.128 millions de francs en 1999 à 4.334,9 millions de francs en 2000, soit une augmentation de 5 % destinée à traduire dans les moyens de l'AFPA, les ambitions du PNAE et du deuxième contrat de progrès : développer les prestations d'orientation pour la construction de parcours de formation pour les demandeurs d'emploi, développer la pédagogie de l'alternance et de l'individualisation des parcours, mettre en œuvre et développer la validation des acquis d'expériences.

La dotation du chapitre 66-71 relative à la subvention d'équipement (hors articles 10 et 30) passe en autorisations de programme de 319,74 millions de francs à 358,7 millions de francs, soit une augmentation de 10,7 %. En crédits de paiement, elle passe de 319,74 millions de francs en 1999 à 352 millions de francs, soit une augmentation de 10 %.

Les moyens consacrés aux acquisitions immobilières passent de 3,85 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement pour 1999, à 2,9 millions de francs pour 2000.

L'augmentation des crédits de l'AFPA s'inscrit dans le cadre des objectifs définis par le contrat de progrès 1999-2003 qui prévoit une augmentation de l'activité « orientation » de l'AFPA. Il s'agit de faire passer le nombre de personnes orientées de 80.000 à 250.000 en 2003.

L'AFPA doit également mener une action prioritaire en direction des demandeurs d'emploi afin de leur offrir un service personnalisé d'appui à un projet professionnel.

On ne peut que saluer le recentrage de l'AFPA sur ses missions de service public qui lui permet de participer activement à la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi.

Vos rapporteurs observent que la coopération avec l'ANPE n'en est qu'à ses débuts et considèrent qu'elle doit être poursuivie notamment au niveau des services déconcentrés.

On peut rappeler que le plan national d'action pour l'emploi met en œuvre les lignes directrices pour l'emploi définies au niveau européen. Il est organisé autour de quatre piliers : améliorer la capacité d'insertion des jeunes et des adultes afin de prévenir le chômage de longue durée et lutter contre l'exclusion, développer l'esprit d'entreprise, renforcer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et oeuvrer pour une meilleure intégration des handicapés.

La subvention aux autres organismes de formation professionnelle passe de 66,85 millions de francs à 43,40 millions de francs.

Les crédits d'investissements accordés par l'Etat pour des opérations d'intérêt national (hors AFPA) passent de 7,6 millions de francs à 6,7 millions de francs.

D. LES MOYENS CONSACRÉS AUX RELATIONS DU TRAVAIL

Les crédits consacrés aux relations du travail augmentent de près de 18 % en 2000 compte tenu d'une forte hausse de la dotation à l'OPRI et d'un accroissement des dépenses d'intervention.

- L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) est un établissement public à caractère national. Elle est investie d'une mission de service public d'innovation et de valorisation d'actions contribuant tout à la fois à l'amélioration des conditions de travail des salariés et à l'efficacité globale des entreprises et des organisations.

Pour 2000, la subvention versée à l'ANACT par le ministère de l'emploi et de la solidarité s'élève à 70,10 millions de francs, au lieu de 69,50 millions de francs.

Ces moyens doivent lui permettre d'une part de développer l'appui technique aux entreprises (avec une priorité donnée aux PME) en particulier sur la réorganisation du temps de travail, d'autre part de développer et renforcer le réseau des actions régionales. Quatre antennes régionales, sur les huit existantes, seront transformées en ARACT en l'an 2000.

- Le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT) est un dispositif d'appui aux entreprises, géré par le ministère de l'emploi et de la solidarité, permettant de soutenir financièrement des actions innovantes en matière d'organisation et de conditions de travail. Il permet de faciliter la

recherche de solutions concertées, en particulier dans les PME, préservant les intérêts des salariés et les performances de l'entreprise.

Les interventions du FACT concernent prioritairement :

- l'organisation du travail, notamment dans le cadre des démarches de réduction et d'aménagement du temps de travail,
- la conception des postes, des installations et des lieux de travail.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2000, la dotation du chapitre 66-72, article 60, sera entièrement basculée sur le chapitre 44-73, article 60, qui passe de 5,25 millions de francs en 1999 à 18 millions de francs.

Cette dotation permettra de poursuivre pour la deuxième année consécutive les actions d'appui aux accords de branche en matière de réduction du temps de travail ainsi que celles d'appui à des opérations innovantes d'entreprises en matière de conditions de travail ou de santé/sécurité.

- L'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI) est chargé depuis 1999 du suivi en temps réel des travailleurs soumis aux rayonnements ionisants.

En 2000, la contribution à l'Office de protection contre les rayonnements ionisants, imputée sur le budget de l'emploi, s'élève à 25,3 millions de francs (au lieu de 3,5 millions de francs en 1999). Cette augmentation constitue une provision destinée à renforcer les moyens consacrés à la radioprotection des travailleurs. Elle permettra notamment de financer la construction d'un système informatique de suivi dosimétrique en temps réel de l'ensemble des travailleurs. Par ailleurs, l'OPRI reçoit une subvention de 84,68 millions de francs (+ 29,14 millions de francs), imputée sur le budget de la santé.

- Les dernières élections prud'homales datent de 1997 et les prochaines auront lieu à la fin de 2002.

Les crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2000 (1,1 million de francs), sont reconduits au même niveau qu'en 1999 et permettront, le cas échéant, de financer d'éventuelles élections partielles.

- La dotation du chapitre 44-73 relatif aux dépenses d'intervention passe de 160,5 millions de francs à 195 millions de francs soit une augmentation de 21,3 %.

Cette augmentation concerne trois postes importants de ce chapitre :

- l'aide à la négociation et à la participation passe de 12,10 millions de francs en 1999 à 22,10 millions de francs en projet de loi de finances pour 2000. L'accroissement de 10 millions de francs est destiné à financer la formation des salariés mandatés pour négocier la réduction de la durée du travail ;

- l'abondement des crédits d'intervention du FACT sur le chapitre 44-73, du fait de la mise en extinction du titre VI concernant le FACT ;

- la création d'un article 80 géré par la Délégation aux affaires européennes et internationales, au sein de ce chapitre, intitulé subventions aux organismes internationaux pour refléter la participation de la France au programme d'élimination progressive du travail des enfants (IPEC) du Bureau international du travail.

*

* *

Après avoir examiné les crédits de l'emploi et de la formation professionnelle et avoir constaté qu'ils ne répondaient pas à ses attentes au regard notamment de son souhait de voir développer une politique de formation professionnelle ambitieuse et des dispositifs d'aide à l'emploi compatibles avec les exigences d'une économie moderne, **voire commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Elle a également adopté un amendement de suppression de l'article 70 rattaché à ce budget de l'emploi.**

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Projet de loi de finances pour 1999

**Amendement présenté par Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis au nom de la
commission des Affaires sociales**

Art. 70

Supprimer cet article.

Objet

Voir commentaire de cet article et de cet amendement pages 80 et suivantes.