

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 38

TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES :

TRAVAIL

Rapporteur spécial : M. Emmanuel HAMEL

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| AVANT-PROPOS | 7 |
| CHAPITRE PREMIER - VUE D'ENSEMBLE SUR LES CRÉDITS | 9 |
| I. LA PREMIÈRE PRIORITÉ DU BUDGET DE L'ÉTAT | 9 |
| II. UN EFFORT D'ÉCONOMIE | 10 |
| A. AU BUDGET DU TRAVAIL..... | 10 |
| B. AU BUDGET DES CHARGES COMMUNES..... | 11 |
| III. UNE ACCENTUATION DES ACTIONS PRIORITAIRES | 11 |
| CHAPITRE II - LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI | 13 |
| I. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE | 14 |
| A. LE PERSONNEL..... | 14 |
| B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT..... | 14 |
| C. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT..... | 15 |
| II. L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI | 15 |
| A. ÉTAT DES LIEUX..... | 15 |
| 1. <i>Les objectifs du deuxième contrat de progrès</i> | 15 |
| 2. <i>Les premières réalisations</i> | 17 |
| B. LES MOYENS POUR 1997..... | 18 |
| 1. <i>Le personnel</i> | 18 |
| 2. <i>Les autres dépenses</i> | 18 |

| | |
|--|----|
| III. L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES | 19 |
| A. LE CONTRAT DE PROGRÈS | 19 |
| 1. <i>Les objectifs</i> | 19 |
| 2. <i>Les réalisations</i> | 20 |
| B. LES MOYENS POUR 1997 | 22 |
| 1. <i>Le fonctionnement</i> | 22 |
| 2. <i>L'investissement</i> | 23 |
| IV. LES AUTRES DÉPENSES DE GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI | 23 |
| CHAPITRE III - LA FORMATION ET L'ADAPTATION DES RESSOURCES EN MAIN-D'OEUVRE DES ENTREPRISES | 25 |
| I. LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE | 25 |
| A. LE PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION PROFESSIONNELLE..... | 26 |
| B. LA POLITIQUE CONTRACTUELLE..... | 26 |
| C. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS..... | 26 |
| D. LA DOTATION DE DÉCENTRALISATION | 27 |
| II. LA PRÉVENTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS | 27 |
| A. LE CHÔMAGE PARTIEL ET LE "TEMPS RÉDUIT INDEMNISÉ DE LONGUE DURÉE" ("TRILD")..... | 27 |
| 1. <i>Le chômage partiel</i> | 27 |
| 2. <i>Le "temps réduit indemnisé de longue durée"</i> | 28 |
| B. LA DOTATION DE RESTRUCTURATION | 28 |
| C. LES CONVENTIONS DE CONVERSION..... | 29 |
| D. L'INCITATION A LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL..... | 29 |

| | |
|---|----|
| CHAPITRE IV - LE RETRAIT D'ACTIVITÉ ET LES REVENUS DE REMPLACEMENT | 31 |
| I. LE RETRAIT D'ACTIVITÉ | 31 |
| A. LES CONVENTIONS SOCIALES DE LA SIDÉRURGIE | 32 |
| B. LES PRÉRETRAITES ASSOCIÉES AUX PLANS SOCIAUX | 32 |
| 1. <i>Les allocations spéciales du Fonds national de l'emploi</i> | 32 |
| 2. <i>Les préretraites progressives</i> | 33 |
| II. L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE | 33 |
| III. L'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA STRUCTURE FINANCIÈRE : L' "ASF" | 34 |
| CHAPITRE V - L'ACTION EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES | 35 |
| I. L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES | 35 |
| A. L'INSERTION DES JEUNES NON QUALIFIES | 36 |
| 1. <i>La formation "préqualifiante"</i> | 36 |
| 2. <i>La formation qualifiante</i> | 37 |
| 3. <i>Les actions non décentralisées</i> | 38 |
| 4. <i>Le réseau d'accueil des jeunes</i> | 38 |
| B. L'APPRENTISSAGE | 38 |
| II. L'ACTION EN FAVEUR DES DEMANDEURS D'EMPLOI | 40 |
| A. L'INSERTION EN SECTEUR NON MARCHAND | 40 |
| 1. <i>Les contrats emploi-solidarité</i> | 40 |
| 2. <i>Les contrats emploi consolidés et les emplois de ville</i> | 43 |

| | |
|---|----|
| B. L'INSERTION EN SECTEUR MARCHAND | 44 |
| 1. <i>Le contrat initiative emploi</i> | 44 |
| 2. <i>L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise</i> | 45 |
| 3. <i>Les autres dispositifs</i> | 45 |
| C. LA FORMATION | 46 |
| 1. <i>Le programme "chômeurs de longue durée"</i> | 46 |
| 2. <i>Le programme national de formation professionnelle</i> | 46 |
| 3. <i>Les rémunérations des stagiaires de l'AFPA</i> | 46 |
| 4. <i>L'allocation formation reclassement</i> | 46 |
| D. LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION | 46 |
| III. LES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS | 47 |
| CHAPITRE VI - LA POURSUITE DE L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL | 49 |
| I. L'ALLÈGEMENT GÉNÉRALISÉ DU COÛT DU TRAVAIL | 49 |
| II. ALLÈGEMENT GÉNÉRALISÉ DU COÛT DU TRAVAIL ET EXONÉRATIONS SPÉCIFIQUES DE CHARGES SOCIALES | 50 |
| ARTICLES RATTACHÉS | 53 |
| MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 59 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 61 |
| I. EXAMEN DU RAPPORT DE M. EMMANUEL HAMEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL, SUR LES CRÉDITS DU TRAVAIL ET LES ARTICLES 94 A 97 RATTACHES, LE MARDI 15 OCTOBRE 1996, SOUS LA PRÉSIDENTE DE M. CHRISTIAN PONCELET, PRÉSIDENT | 61 |
| II. AUDITION DE M. JACQUES BARROT, MINISTRE DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES, ET DE MME ANNE-MARIE COUDERC, MINISTRE DÉLÈGUE POUR L'EMPLOI, SUR LES CRÉDITS DE LEUR DÉPARTEMENT MINISTÉRIEL POUR 1997, LE MARDI 22 OCTOBRE, SOUS LA PRÉSIDENTE DE M. CHRISTIAN PONCELET, PRÉSIDENT | 70 |

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'aggravation du chômage n'a pas encore été enrayerée, malgré la politique volontariste du Gouvernement, ses objectifs ciblés et les moyens considérables qu'elle mobilise.

A la fin du mois de septembre 1996, le nombre de demandeurs d'emploi était de 3.112.800, en progression de 0,9 % sur un mois, et de 5,8 % sur un an.

Depuis un an, les inscriptions à l'Agence Nationale Pour l'Emploi liées à des licenciements économiques ont progressé de 7,7 %, les premières entrées sur le marché du travail de 6,7 %.

Autre donnée inquiétante : alors que la politique très active de l'emploi a permis une progression des entrées en stage de 23,3 %, les reprises d'emploi justifiant les sorties de l'ANPE ont diminué, quant à elles, de 7,2 % en un an...

Par ailleurs, les données sur l'emploi publiées au début de ce mois par l'INSEE montrent que, si 125.000 emplois nets ont été créés l'an dernier, le chômage a continué de progresser parmi les moins de vingt-cinq ans : c'est le résultat de la baisse de l'emploi précaire, et aussi d'un investissement trop timide des entreprises dans la formation en alternance des jeunes.

Le chômage a également progressé parmi les ouvriers, car le ralentissement économique a frappé durement les secteurs du bâtiment et de l'industrie.

L'ensemble de ces évolutions justifie pleinement la progression des crédits pour l'emploi prévue pour 1997, ainsi que l'accentuation résolue de ses priorités retracées dans le présent rapport.

CHAPITRE PREMIER

VUE D'ENSEMBLE SUR LES CRÉDITS

I. LA PREMIÈRE PRIORITÉ DU BUDGET DE L'ÉTAT

En 1997, les crédits du travail s'élèveront à **103 milliards de francs**, en progression de 3,5 %. Compte tenu des dotations inscrites en faveur de l'emploi au budget des charges communes : 47,3 milliards de francs, le total des crédits destinés à l'emploi s'élève à **150,3 milliards de francs**, en **progression de 8 % par rapport à 1996** : cette progression est **dix fois supérieure** à celle de l'ensemble des budgets civils (+ 0,8 % en 1997).

L'ensemble des crédits pour l'emploi représentent ainsi en 1997 près de **10 % des dépenses de l'Etat**.

Crédits pour l'emploi en 1997

Crédits du budget du travail

(en millions de francs)

| | 1996 | 1997 | % 1997/1996 |
|--|------------|-------------|-------------|
| Titre III - Moyens de fonctionnement | 8.588,230 | 8.564,286 | - 0,3 |
| Titre IV - Interventions publiques | 90.304,039 | 93.918,892 | + 4 |
| Total DO - Total dépenses ordinaires | 98.862,270 | 102.483,179 | + 3,6 |
| Titre V - Investissements exécutés par l'Etat | 51,920 | 50,920 | - 0,2 |
| Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat | 549,800 | 442,525 | - 19,5 |
| Total CP - Crédits de paiement | 601,720 | 493,445 | - 18 |
| Total général | 99.463,990 | 102.976,624 | + 3,5 |

Crédits du budget des charges communes

(en millions de francs)

| 1996 | 1997 | % 1997/1996 |
|-----------|-----------|-------------|
| 39.708,47 | 47.365,86 | + 19,3 % |

TOTAL DES CRÉDITS POUR L'EMPLOI

(en millions de francs)

| 1996 | 1997 | % 1997/1996 |
|------------|------------|-------------|
| 139.172,46 | 150.342,48 | + 8 % |

II. UN EFFORT D'ÉCONOMIE

Cette progression des crédits pour l'emploi s'accompagne d'un effort d'économie important.

A. AU BUDGET DU TRAVAIL

La révision des services votés atteint - 13,515 milliards de francs au total, résultant de plusieurs démarches :

- une consolidation de la régulation budgétaire de 1996 qui porte sur 145,40 millions de francs en 1997,
- un étalement sur trois ans des deux dernières années du contrat de plan Etat-régions : - 186 millions de francs,
- une réduction du nombre de bénéficiaires des dispositifs existants :
 - 1.189,9 millions de francs (stages d'insertion et de formation à l'emploi collectifs pour les chômeurs de longue durée, préretraites progressives),
 - une réduction du nombre de bénéficiaires résultant de réformes des dispositifs : - 1.690,5 millions de francs (réforme des préretraites progressives, réforme du contrat initiative-emploi),
 - une réduction de la participation de l'Etat à certains dispositifs sans contrepartie : 5.396 millions de francs (recentrage du contrat initiative-emploi, suppression de la prime aux chômeurs créateurs d'entreprises...)
- un transfert de financements sur d'autres partenaires : 4.021,7 millions de francs (réduction du cofinancement avec l'UNEDIC de

l'allocation formation reclassement, transfert de la garantie de ressources en milieu ordinaire à l'association nationale pour la gestion du fonds d'insertion professionnelle des handicapés...).

B. AU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

La révision des services votés porte sur 1.504 millions de francs résultant de la suppression du dispositif de l'aide au premier emploi des jeunes, institué en avril 1994.

III. UNE ACCENTUATION DES ACTIONS PRIORITAIRES

Cinq "agrégats" (actions) peuvent être distingués dans la présentation des crédits pour l'emploi, qui évoluent de la manière suivante, compte tenu des crédits inscrits au budget des charges communes :

(En millions de francs)

| Actions | 1996 | 1997 | 1997/1996 (%) | Poids 97 (%) |
|--|-------------------|-------------------|---------------|--------------|
| Gestion de la politique du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle (Travail + CC) | 13.371,61 | 13.627,16 | + 1,9 % | 9,1 % |
| Participation de l'Etat à la formation et à l'adaptation des ressources en main-d'oeuvre des entreprises | 6.432,98 | 7.462,58 | + 16 % | 5,0 % |
| Participation de l'Etat au financement du retrait d'activité et des revenus de remplacement | 24.640,99 | 22.612,72 | - 8,2 % | 15,0 % |
| Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires (Travail + CC) | 57.568,40 | 63.829,15 | + 10,9 % | 42,4 % |
| Allègement du coût du travail (Travail + CC) | 37.158,47 | 42.810,87 | + 15,2 % | 28,5 % |
| TOTAL | 139.172,46 | 150.342,48 | + 8 % | 100 % |

(Travail + CC : dotations du budget du travail + dotations du budget des charges communes).

L'action de l'Etat est renforcée en direction des plans sociaux des entreprises (+ 16 %), des publics prioritaires (+ 10,9 %), de l'allégement du coût du travail (+ 15,2 %).

Les actions en faveur des publics prioritaires (jeunes, chômeurs de longue durée) et l'allégement du coût du travail sur les bas salaires mobilisent **près de 71 % des crédits pour l'emploi.**

CHAPITRE II

LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Les moyens de gestion de la politique de l'emploi pour 1997 regroupent principalement les crédits :

- de l'administration générale ;
- de l'agence nationale pour l'emploi ;
- de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

En 1997, ces crédits s'élèvent à 13.627,16 millions de francs, en progression de 1,9 %.

Evolution des crédits du service public de l'emploi
(En millions de francs)

| | PLF 97 | 1997/96 (%) |
|---|-----------|-------------|
| Administration générale | 3.054,63 | - 1,55 |
| ANPE | 5.241,27 | - 2,42 |
| AFPA et autres organismes de formation | 4.349,66 | - 0,85 |
| Relations du travail | 394,28 | + 77,47 |
| Etudes et coopération internationale | 117,66 | - 8,75 |
| Frais de gestion | 469,67 | + 194,17 |
| Total : Gestion de la politique de l'emploi | 13.627,16 | + 1,91 |

(Y compris les crédits inscrits au budget des charges communes)

I. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

A. LE PERSONNEL

Les crédits diminuent de 1,2 % et s'établissent à **2.056,1 millions de francs.**

Cette diminution recouvre notamment :

- la suppression de 50 emplois : - 6,24 millions de francs sur un total de 9.911 postes budgétaires, *20 emplois sont supprimés à l'administration centrale, 30 dans les services déconcentrés, au sein d'un total d'emplois gelés de 200 : les 150 emplois restant feront l'objet d'une mesure de dégel au 1er janvier 1997,*

- le transfert des 263 emplois de l'inspecteur des transports au ministère de l'équipement (- 49,78 millions e francs).

La remise à niveau des primes des personnels de direction et des administrateurs civils, annoncée par le ministre du travail et des affaires sociales, mobilise un crédit de 2 millions de francs.

B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

L'ensemble des crédits de télécommunication et d'informatique, à structure constante, diminue de 2,4 % et s'établit à 175 millions de francs.

Les crédits de communication diminuent de 11,6 % et s'établissent à 96 millions de francs : la diminution portera essentiellement sur les campagnes de communication menées au niveau national.

Les moyens de fonctionnement de l'administration centrale s'élèvent à 117,9 millions, en diminution de 10,9% : en particulier, une renégociation d'une partie des loyers de l'administration centrale permet une économie de 5,78 millions de francs.

Enfin, les crédits des services déconcentrés passent de 478,33 à 511,96 millions de francs (+ 7 %), mais cette progression est due à la globalisation des crédits de téléphone et aux crédits d'affranchissement qui compensent la suppression de la franchise postale.

C. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

La dotation d'équipement est reconduite à un niveau comparable à celui de 1996 : 60 millions de francs en autorisations de programme (contre 65 millions de francs en 1996), 49 millions de francs en crédits de paiement, (contre 50 millions de francs en 1996).

II. L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI

Les moyens alloués à l'Agence nationale pour l'emploi diminuent de 2,4 % par rapport à la loi de finances pour 1996 et s'établissent à **5.241,27 millions de francs**.

Compte tenu des annulations pratiquées en 1996 (164,34 millions de francs), l'évolution est de + 0,66 %.

Evolution des crédits de l'ANPE

(En millions de francs)

| | Personnel et fonctionnement | Investissements | Annulations | Total après annulation | Evolution |
|------|-----------------------------|-----------------|-------------|------------------------|-----------|
| 1993 | 4.444 | 48,38 | - 149,27 | 4.343,11 | 13,7 % |
| 1994 | 4.880,50 | 56,06 | 0 | 4.936,56 | 1,6 % |
| 1995 | 5.135,50 | 48,60 | - 168,13 | 5.045,98 | 3,8 % |
| 1996 | 5.325,59 | 45,61 | 164,34 | 5.206,86 | 0,66 % |
| 1997 | 5.204,00 | 37,27 | | 5.241,27 | |

Source : Ministère du travail

A. ETAT DES LIEUX

1. Les objectifs du deuxième contrat de progrès

Un deuxième contrat de progrès a été conclu avec l'Agence en juillet 1994. Il s'organise autour de quatre orientations :

Le deuxième contrat de progrès de l'Agence

I. "TROUVER ET SATISFAIRE BEAUCOUP PLUS D'OFFRES D'EMPLOI"

Objectifs opérationnels

1. Connaître le marché du travail et les embauches par agence locale.
2. Conquérir de nouvelles entreprises.
3. Améliorer la satisfaction des offres par une plus grande précision dans la saisie et une meilleure sélection des candidats.

2. "MIEUX AIDER LES PERSONNES A CHERCHER ET TROUVER UN EMPLOI"

1. Réduire le nombre des chômeurs de très longue durée.
2. Appuyer davantage l'insertion des jeunes.
3. Réduire le chômage des cadres.
4. Mettre en place des actions nouvelles pour les jeunes diplômés.

3. "DEVELOPPER LE PARTENARIAT"

1. Mettre en conformité progressivement les conventions existantes avec la charte du partenariat de l'Agence.
2. Mettre en route un partenariat rénové avec les espaces jeunes.
3. Renforcer les liens avec les ASSEDIC.

4. "MODERNISER L'AGENCE"

1. Terminer la modernisation de toutes les agences.
2. Rendre tous les services pendant toute la durée d'ouverture des agences, notamment l'affichage des offres.
3. Moderniser l'action de l'Agence en direction des cadres.
4. Retrouver la maîtrise des ETR.
5. Rénover l'organisation territoriale.
6. Responsabiliser.
7. Rendre plus efficace.

2. Les premières réalisations

Pour la période 1995-1996, les principaux éléments de bilan fournis sont les suivants :

- le volume des offres d'emplois recueilli est passé de 1.595.500 en 1994 à 2.066.300 en 1995 ; la part de marché de l'Agence est passée de 24,8 à 32,5 %.

Pour 1996, l'ANPE s'est fixée un objectif de 2.400.000 : au 31 août, elle avait recueilli 1.581.454 offres.

La structure des offres recueillies par niveau de qualification a peu évolué :

| | % en 1994 | % en 1995 |
|--------------------------------|-----------|-----------|
| Ouvriers non qualifiés | 16,3 | 16,1 |
| Ouvriers qualifiés | 22,1 | 21,1 |
| Employés non qualifiés | 17,1 | 16,7 |
| Employés qualifiés | 37,4 | 38,6 |
| Agents de maîtrise-techniciens | 5,0 | 5,7 |
| Cadres | 2,1 | 1,8 |

La part des entreprises de plus de dix salariés a un peu progressé par rapport à 1994.

| | % en 1994 | % en 1995 |
|----------------------|-----------|-----------|
| 0 à 9 salariés | 61 | 57 |
| 10 à 49 salariés | 21 | 23 |
| 50 à 199 salariés | 10 | 11 |
| 200 salariés et plus | 8 | 9 |

Le taux de placement des offres : 68 %, n'a pas évolué de 1994 à 1995.

Pour 1996, l'objectif est de 2.000.000 offres d'emploi satisfaites en fin d'année. Au 31 août 1996, 1.321.000 offres avaient été satisfaites.

Les demandes d'emploi enregistrées progressent de 3,6 % en 1995 et atteignent le chiffre de 4.740.000. 40 % des demandes enregistrées proviennent d'une fin d'emploi précaire (CDD + intérim), 16 % d'un licenciement, 11 % d'une première entrée.

Le nombre de chômeurs de longue durée (en catégorie 1) a diminué de 6,5 % en 1995, avec un effectif de 1.065.000 personnes inscrites à la fin décembre 1995 ; toutefois, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de trois ans augmente de 16 %.

Les entretiens augmentent de 19 % en 1995, et atteignent le chiffre de 13,30 millions.

B. LES MOYENS POUR 1997

1. Le personnel

Au 1er juillet 1996, l'effectif était de 15.363 agents.

Après plusieurs années de forte progression (déjà ralentie en 1996 avec 150 créations pour 500 postes prévus normalement dans le contrat de progrès), le personnel n'augmente pas, en 1997, mais il est intégralement préservé des mesures d'économie. Les crédits qui lui sont affectés augmentent de 54,16 millions de francs.

2. Les autres dépenses

Les autres postes de dépenses de l'Agence contribuent à l'effort d'économie du budget de l'Etat.

Les moyens de fonctionnement diminuent de 60,05 millions de francs.

Les interventions baissent de 72 millions de francs, les crédits d'informatique sont réduits de 43,7 millions de francs.

III. L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

La subvention de fonctionnement à l'AFPA s'élève à **3.991,43 millions de francs**, en progression de 0,25 % ; les crédits d'investissement diminuent de 14,5 % et s'établissent à **264,11 millions de francs**.

Evolution des dotations à l'AFPA

| AFPA | Fonctionnement | Investissements | Annulations | Total après annulations | Evolution |
|------|----------------|-----------------|-------------|-------------------------|-----------|
| 1993 | 3.935,4 | 248,41 | - 151,59 | 4.032,22 | 2,4 |
| 1994 | 3.900 | 169,60 | - 45,42 | 4.024,18 | - 0,2 |
| 1995 | 3.923 | 237 | - 11,75 | 4.148,75 | 3,1 |
| 1996 | 3.981,43 | 308,86 | | 4.290,29 | 3,4 |
| 1997 | 3.991,43 | 264,11 | | 4.255,54 | - 0,8 |

Source : ministère du travail

A. LE CONTRAT DE PROGRES

1. Les objectifs

Le contrat de progrès signé entre l'Etat et l'AFPA le 7 mars 1994 fixe, pour cinq ans, des objectifs à l'Association, ainsi que la programmation de leur mise en oeuvre.

a) Les relations entre l'Etat et l'AFPA

1) Le contrat de progrès confirme le caractère national et tripartite de l'Association, son appartenance au service public de l'emploi, ainsi que sa mission d'intérêt général de formation professionnelle des adultes, prioritairement des demandeurs d'emploi présentant des déficits de qualification, par la mise en oeuvre de parcours d'insertion dans l'emploi.

2) Les moyens liés à cet engagement prioritaire, entre l'Etat et l'AFPA, sont concrétisés dans le cadre d'une commande publique dont le financement est assuré au moyen d'une subvention nationale annuelle, en regard d'objectifs quantitatifs et qualitatifs.

3) Pour atteindre ces objectifs, l'AFPA s'est dotée d'indicateurs de suivi adéquats ; le contrat substituant à un système de contrôle, une démarche de responsabilité et une obligation de résultats.

4) Par ailleurs le contrat de progrès incite l'Association à développer des prestations contractuelles sur le marché de l'évaluation des compétences et de la formation professionnelle des adultes salariés, dans le respect des règles de concurrence en vigueur. Une politique commerciale nationale a été définie dans cet objectif et des plans commerciaux régionaux ont été arrêtés.

5) Enfin, le contrat de progrès privilégie le niveau régional dans la programmation des interventions de l'Association par la conclusion de conventions tripartites entre l'Etat, la région et l'AFPA.

b) La modernisation de l'AFPA

Le contrat de progrès prévoit la poursuite et l'accentuation de la politique de déconcentration interne de l'Association, redéfinissant le rôle du siège et entraînant la diminution de ses effectifs.

Le contrat de progrès organise la modernisation et l'optimisation du dispositif orientation-formation, notamment par la mise au point d'un schéma directeur destiné à rationaliser le potentiel de formation schéma directeur qui sera présenté à l'assemblée générale de l'AFPA en décembre 1996.

c) L'environnement du contrat de progrès

Dans le cadre de la modernisation de la gestion administrative et financière de l'AFPA, se mettent en place des outils de contrôle de gestion et une comptabilité analytique.

Par ailleurs, le directeur général de l'AFPA, par l'accord signé le 4 juillet 1996 avec les organisations syndicales, s'est engagé dans un processus de modernisation, indispensable, de la gestion du personnel.

2. Les réalisations

Conformément à l'article 10 du contrat de progrès un comité d'évaluation a été constitué. Il est chargé d'évaluer le déroulement de ce contrat, les résultats obtenus, compte tenu des objectifs fixés et de faire des recommandations pour l'avenir. Il rendra un rapport d'évaluation à mi-parcours, à la fin de l'année 1996.

a) *Dans le cadre de la commande publique*

En 1995, la production de formation réalisée au titre de la commande publique est en progression de 4,4 % (près de 2 millions d'heures). Elle atteint 47.077.110 heures. Les objectifs de la commande publique sont respectés. Avec environ 32.243.000 heures, le premier niveau de qualification atteint 68,49 % de la production au titre de la commande publique.

b) *Dans le cadre du marché concurrentiel*

En 1995, le marché des entreprises, qui inclut les congés individuels de formation (CIF), est lui aussi en augmentation : + 2,4 % (163.000 heures). le CIF continue sa progression avec une hausse en heures travaillées de 4,5 % par rapport à 1994. Le marché des entreprises représente 6,988 millions d'heures dont 3,018 millions d'heures pour le CIF.

c) *Dans le cadre de la déconcentration*

Les effectifs du siège ont diminué :

En 1994 les effectifs du siège étaient de 686 contrats à durée indéterminée et de 55 contrats à durée déterminée (en équivalent temps plein).

En 1995, les effectifs du siège étaient de 659 CDI et de 35 CDD.

d) *Dans le cadre de la stratégie de partenariat*

Un nouvel accord signé le 4 juillet 1996, avec l'ANPE, renforce les champs de coopération avec cette institution.

L'AFPA a fortement développé sa relation avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, notamment sur l'assistance technique apportée aux services déconcentrés de l'Etat, dans la mise en oeuvre de l'objectif 4 du Fonds social européen sur l'adaptation des salariés aux mutations industrielles.

L'activité pour le compte de l'Etat déconcentré a enregistré une baisse de 28 % entre 1995 et 1994 qui correspond à un désengagement de l'AFPA sur ce marché au profit des collectivités territoriales.

L'année 1995 a été marquée par une très forte hausse de la production du marché "collectivités territoriales" (+ 2,1 millions d'heures), qui a presque triplé par rapport à 1994. La production atteint 2,857 millions d'heures.

e) L'état d'avancement des conventions tripartites

Disposition prévue dans la loi quinquennale sur l'emploi, et intégrée dans le contrat de progrès Etat/AFP, la conclusion de conventions tripartites d'application de ce contrat, au niveau régional, a pour objet de mettre en cohérence le programme d'activité de l'AFP en direction des jeunes, avec les plans régionaux de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFJ) élaborés par les conseils régionaux.

Dans la plupart des régions, l'élaboration de ces plans s'est déroulée sur l'année 1995 et se poursuit encore sur l'année 1996. A la mi-1996, 13 régions sur 26 sont désormais dotées de leur plan.

Trois conventions tripartites ont été conclues (Aquitaine, Languedoc Roussillon et Provence - Alpes - Côte d'Azur). On peut envisager, pour la fin de l'année 1996, en regard des négociations engagées pour la fin de l'année 1996, la conclusion de conventions tripartites dans sept autres régions.

On note de plus des activités en développement avec les conseils régionaux. Entre 1994 et 1995, l'AFP a fortement développé le volume de ses activités, dans le cadre de conventions passées avec les conseils régionaux, notamment le volume de son activité de formation, qui est multipliée par quatre sur la période (2.539.838 heures travaillées stagiaires en 1995 contre 513.107 en 1994).

B. LES MOYENS POUR 1997

1. Le fonctionnement

Les effectifs sont épargnés par l'effort d'économie en 1997. Ils s'élevaient à 10.584 contrats à durée indéterminée au 30 juin 1996, et à 952 contrats à durée déterminée.

La progression de 10 millions de francs de la subvention s'analyse comme :

- une reconduction de la commande publique à son niveau de 1996, moins un abattement de 40 millions de francs correspondant à une provision constituée en 1996 et non utilisée ;

- un effort de productivité de 0,4 % ;

- une augmentation des prix de 1,6 %.

2. L'investissement

Les programmes sont pratiquement reconduits à l'identique, sauf les contrats de plan Etat-région, dont les deux dernières années sont lissées sur trois ans (56,6 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement en 1997 au lieu de 85 millions de francs).

IV. LES AUTRES DEPENSES DE GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Parmi ces dépenses, dont le total s'élèvera en 1997 à 981,67 millions de francs (+ 92,2 %), les évolutions les plus notables concernent :

- Au sein des moyens consacrés aux relations du travail, l'inscription d'un crédit de 172,5 millions de francs pour achever la préparation des élections prud'homales prévues au mois de décembre 1997.

- Parmi les dépenses d'études, la non-reconduction de l'évaluation du programme "chômeurs de longue durée" : - 10 millions de francs, et la diminution de moitié des études d'impact des mesures pour l'emploi :- 4 millions de francs.

- Dans les frais de gestion, la compensation versée à l'UNEDIC en contrepartie de la prise en charge de l'inscription des demandeurs d'emploi (aux budgets des charges communes), soit 250 millions de francs, dans le cadre du rapprochement ANPE-UNEDIC. Aucune économie symétrique n'est prévue du côté de l'ANPE qui substituera aux "entretiens d'inscription" des "entretiens d'orientation", plus longs donc plus coûteux.

CHAPITRE III

LA FORMATION ET L'ADAPTATION DES RESSOURCES EN MAIN-D'OEUVRE DES ENTREPRISES

Cette action comprend deux volets :

- le soutien aux actions de formation professionnelle ;
- la participation à la prévention et à l'accompagnement des restructurations économiques.

(En millions de francs)

| | PLF 1997 | % 97/96 |
|--|----------|---------|
| A. Soutien à la formation professionnelle | 7.462,58 | + 16 |
| B. Prévention et accompagnement des restructurations | 4.311,58 | - 5,5 |
| Participation de l'Etat à la formation et à l'adaptation des ressources en main-d'oeuvre des entreprises | 3.151 | - 68,5 |

En 1997, l'Etat diminue sa participation aux actions de formation continue, alors qu'il renforce son soutien aux plans sociaux accompagnant les licenciements économiques.

I. LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

Depuis 1983, la formation professionnelle est une compétence de droit commun des régions. Toutefois, l'Etat finance des programmes jugés prioritaires, des actions contractuelles menées avec les entreprises et les régions, ainsi que la dotation de décentralisation correspondant au transfert de compétences aux régions.

A. LE PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Regroupant des actions spécifiques (ingénieurs, syndicats, détenus, handicapés...) le programme national voit ses crédits diminuer de 5,8 % pour s'établir à **302 millions de francs**, conformément à une tendance amorcée depuis deux ans.

L'accent reste mis, toutefois, sur les programmes catégoriels (illettrisme, jeunes détenus, handicapés) dont les crédits passent de 50,7 à 62 millions de francs.

B. LA POLITIQUE CONTRACTUELLE

Les crédits de la politique contractuelle menée par l'Etat avec les branches professionnelles et les entreprises diminuent de 11,2 % et s'établissent à **400 millions de francs** : ils reviennent ainsi au niveau de 1995, après une progression de 50 millions de francs en 1994.

Deux grands types d'actions continuent d'être menées dans le cadre contractuel :

- les contrats d'études prospectives qui permettent une connaissance approfondie des perspectives d'emploi et d'investissement dans des domaines très divers ;
- les engagements de développement de la formation, qui visent à encourager l'amélioration des plans de formation des entreprises.

C. LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

La dotation des contrats de plan diminue de 34 % et s'établit à **433,9 millions de francs** : en effet, et conformément aux prescriptions générales de la lettre de cadrage du premier ministre, les crédits prévus pour les deux dernières années de la période 1994-1998 sont étalés sur trois ans.

Evolution des crédits des contrats de plan

(En millions de francs)

| Contrats de plan | LFI 1996 | PLF 1997 | % 1996/1997 |
|--------------------------------------|----------|----------|-------------|
| Dépenses ordinaires (chapitre 43-03) | 525,15 | 339,13 | - 35,4 |
| Investissement (chapitre 66-00) | 132,09 | 94,80 | - 28,2 |

D. LA DOTATION DE DÉCENTRALISATION

La dotation de décentralisation issue de la loi du 7 janvier 1983 évolue selon la norme d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, soit + 1,36 % en 1997 : elle atteint 3.090 millions de francs.

II. LA PREVENTION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

Les crédits d'accompagnement des licenciements économiques progressent de 68,5 % : la diminution des aides au conseil aux entreprises (20,4 millions de francs pour 1997, soit - 22 %), des allocations temporaires dégressives (60,2 millions de francs, soit - 45,4 %), est très largement compensée par la montée en charge de quatre dispositifs essentiels.

A. LE CHÔMAGE PARTIEL ET LE "TEMPS RÉDUIT INDEMNISÉ DE LONGUE DURÉE" ("TRILD")

1. Le chômage partiel

Le système d'indemnisation du chômage partiel

Le système d'indemnisation du chômage partiel se compose d'une allocation spécifique financée par l'Etat, à laquelle s'ajoute une indemnité complémentaire versée par l'employeur qui porte l'indemnisation globale du salarié à 50 % de la rémunération antérieure, sans pouvoir être inférieure à 29 francs par heure.

Par ailleurs l'Etat peut prendre en charge l'indemnité complémentaire due par l'employeur lorsque l'entreprise concernée connaît des difficultés particulières. Le taux maximum de prise en charge par l'Etat est de 80 % depuis 1995.

Enfin, il existe des procédures de dépassement du contingent de droit commun d'heures indemnisables (600 heures), déconcentrées jusqu'à 170 heures par salarié, au niveau ministériel au-delà.

La dotation du chômage partiel enregistre une très forte progression : + 82,8 %, et atteint **748,8 millions de francs**. Après le creux observé en 1995-1996, les crédits pour 1997 intègrent une forte augmentation des heures indemnisées (+ 432,9 millions de francs) corrigée à la baisse par une économie de 93,6 millions de francs liée à la réduction de la prise en charge de l'Etat, de 18 francs à 16 francs par heure.

2. Le "temps réduit indemnisé de longue durée"

Le "TRILD", système expérimental institué par la loi quinquennale sur l'emploi, n'est pas reconduit en 1997 : ses crédits avaient été ramenés de 250 à 20,5 millions de francs en 1996.

B. LA DOTATION DE RESTRUCTURATION

Cette dotation globale, constituée en 1990 à partir de plusieurs instruments d'intervention du fonds national pour l'emploi, est déconcentrée aux directeurs départementaux du travail et de l'emploi et leur donne une latitude d'action.

Ses crédits pour 1997 progressent de 44 % et atteignent 624,2 millions de francs ainsi répartis :

- aide au passage à temps partiel : 120 millions de francs

Le dispositif de l'aide au passage à temps partiel est stabilisé avec le maintien de ses crédits à 120 millions de francs. Depuis 1994, ce dispositif rénové par la loi quinquennale sur l'emploi a été successivement doté de 10 millions de francs, 80 millions de francs puis 120 millions de francs.

- conventions de chômage partiel : 20 millions de francs

- cellules de reclassement (20.000 bénéficiaires) : 90 millions de francs

- FNE formation : 100 millions de francs

- congés de conversion : 294,20 millions de francs

● sidérurgie : 152 millions de francs

● dockers, presse parisienne, Chausson : 42,20 millions de francs

● droit commun : 100 millions de francs

Les congés de conversion passent de 203 millions de francs en 1996 à 294,2 millions de francs en 1997. Cette forte hausse est liée au financement de trois dossiers importants (dockers, presse parisienne et l'entreprise Chausson), ainsi qu'au quadruplement des crédits pour les congés de conversion de droit commun.

C. LES CONVENTIONS DE CONVERSION

Les crédits des conventions de conversion reprennent leur progression en 1997 : + 1,5 %, sous l'effet d'une progression de 20.000 du nombre de bénéficiaires qui était de 100.000 en 1996.

(en millions de francs)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---------------------------|--------|----------|----------|--------|--------|
| Conventions de conversion | 683,88 | 1.132,59 | 1.211,00 | 869,14 | 882,00 |

D. L'INCITATION À LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Le dispositif de l'aide à la réduction du temps de travail

La loi 11 juin 1996 -dite loi "de Robien"- tendant à favoriser l'emploi par l'aménagement et la réduction conventionnels du temps de travail rend plus attractif le dispositif institué par la loi quinquennale :

- l'obligation de réduction du temps de travail est ramenée de 15 % à 10 % minimum ;
- l'obligation de modulation qui représentait souvent un blocage pour les syndicats a été supprimée ;
- l'obligation de maintien de l'emploi a été ramenée à 2 ans.

En revanche :

- l'obligation de négocier un accord a été maintenue et élargie au niveau de la branche, et le volume d'embauches de contrepartie augmenté de façon à le rendre proportionnel à la réduction du temps de travail , soit d'au moins 10 %.

L'incitation financière, qui prend désormais la forme d'une exonération de cotisations sociales, est également plus attractive. Elle est applicable pendant sept ans sur les gains et rémunérations des salariés réduisant le temps de travail ainsi que pour l'ensemble des embauches effectuées sous cet horaire de travail.

Le taux de l'allégement est de 40 % des cotisations sociales patronales la première année et 30 % les années suivantes ; ce taux est porté à 50 % la première année et 40 % les années suivantes lorsque l'employeur a embauché au moins 15 % des effectifs en contrepartie d'une réduction du temps de travail d'au moins 15 %.

Il est prévu d'utiliser ce dispositif en cas de réductions défensives du temps de travail lorsque l'employeur négocie un accord d'entreprise permettant de réduire l'horaire de travail d'au moins 10 %, afin de maintenir l'emploi, dans le cadre d'une procédure de licenciement pour motif économique.

Cet accord détermine le nombre de licenciements économiques évités, la durée du maintien des emplois, les conditions dans lesquelles des pertes de rémunérations peuvent être compensées.

L'entreprise signe une convention de réduction du temps de travail avec l'Etat, qui lui permet d'alléger le montant de ces cotisations sociales conformément aux taux susvisés.

Les crédits de l'aide à la réduction du temps de travail atteignent **815,4 millions de francs en 1997.**

CHAPITRE IV

LE RETRAIT D'ACTIVITÉ ET LES REVENUS DE REMPLACEMENT

Cette action recouvre :

- les aides aux préretraites,
- l'indemnisation du chômage,
- la participation aux régimes de retraite.

Les crédits qui lui sont consacrés diminuent en 1997 de 8,2 %, et s'établissent à **22.612,7 millions de francs**, sous l'effet d'un recentrage de l'aide aux préretraites.

I. LE RETRAIT D'ACTIVITÉ

L'ensemble des dépenses d'encouragement au retrait d'activité diminue de 2,6 % et s'établit à **15.540,3 millions de francs**.

Evolution des crédits de préretraites

(en millions de francs)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Conventions de la sidérurgie | 4.284,00 | 3.469,00 | 2.643,18 | 1.835,18 | 1.542,62 |
| Allocations spéciales du FNE | 10.510,00 | 9.995,00 | 9.995,00 | 11.149,92 | 9.863,80 |
| Préretraites progressives | 743,50 | 1.106,70 | 1.488,31 | 2.430,17 | 3.624,00 |
| Mesures spéciales | 100,00 | 70,00 | 60,00 | 23,30 | 10,30 |
| TOTAL | 15.637,50 | 14.640,70 | 14.186,49 | 15.438,57 | 15.040,63 |
| Evolution en % | - 1,8 % | - 6,4 % | - 3,1 % | + 8,8 % | - 2,6 % |

A. LES CONVENTIONS SOCIALES DE LA SIDÉRURGIE

Les conventions sociales de la sidérurgie prévoient des revenus de remplacement pour les salariés dont l'emploi est supprimé à partir de 50 ans :

- de 50 à 55 ans, le sidérurgiste est placé en dispense d'activité ;

- de 55 ans à la retraite, le sidérurgiste est en cessation anticipée d'activité.

Il n'y a plus d'entrées dans le dispositif depuis 1991, année de signature de la dernière convention : la baisse des crédits reflète désormais la diminution du nombre de bénéficiaires. En 1997, ces crédits diminuent de 16 % et s'établissent à **1.542,62 millions de francs**.

B. LES PRÉRETRAITES ASSOCIÉES AUX PLANS SOCIAUX

1. Les allocations spéciales du Fonds national de l'emploi

Les "AS-FNE" sont une aide conventionnelle à la préretraite négociée entre l'entreprise et l'administration. L'âge d'accès de droit commun a été porté à 57 ans depuis 1994 et les taux de contribution des entreprises ont été augmentés : 13,5 % ou 16,5 % pour le taux de droit commun selon que les entreprises ont moins ou plus de 500 salariés.

Les allocations spéciales du FNE sont un élément de négociation essentiel dans les plans sociaux, leur mise en oeuvre pouvant permettre à l'Etat d'obtenir des améliorations sensibles sur d'autres points.

Le nombre d'entrées annuelles fluctue en fonction de la situation économique et conditionne l'inscription des crédits.

(en millions de francs)

| AS-FNE | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------------------------|--------|--------|--------|---------------------|-------------------|
| Nombre d'entrées annuelles | 56.345 | 49.482 | 23.683 | 9.301 (31.05.96) | 30.000 (prév.) |
| Crédits inscrits | 10.510 | 9.995 | 9.995 | 11.149,9 | 9.863,8 |

En 1997 sont prévues 30.000 entrées, pour une dotation de **9.863,9 millions de francs.**

2. Les préretraites progressives

Les conventions de préretraite progressive, conclues entre l'Etat et l'entreprise, favorisent le passage à mi-temps des salariés âgés d'au moins 55 ans sur la base du volontariat, afin d'éviter des licenciements ou de permettre des embauches.

Outre la part de salaire versée par l'employeur, les bénéficiaires perçoivent une allocation de préretraite progressive prise en charge par l'Etat, qui représente 30 % de leur salaire à temps plein.

La loi quinquennale sur l'emploi a assoupli le dispositif en permettant une organisation du temps de travail du salarié, entre 20 et 80 % du temps plein, sur plusieurs années.

Pour 1997, 25.000 entrées sont prévues (pour 10.908 observées sur les cinq premiers mois de 1996 et 30.000 prévues pour l'année), avec un recentrage sur les entreprises en restructuration.

La progression du stock moyen d'allocataires justifie une augmentation des crédits de plus de 49 % : ceux-ci atteignent 3.624 millions de francs.

II. L'INDEMNISATION DU CHOMAGE

Les allocations d'insertion et de solidarité spécifique (versées aux demandeurs d'emploi n'ayant pas ou plus droit aux allocations d'assurance-chômage) sont cofinancées par la contribution de solidarité des fonctionnaires et la subvention du budget du travail au fonds de solidarité.

Les dépenses du fonds sont estimées à 13.630 millions de francs en 1996, à 13.463 millions de francs en 1997, pour un nombre d'allocataires passant de 490.000 à 470.000. Cette baisse proviendrait de la modification du plafond des ressources pour les couples bénéficiaires, qui passerait de 140 à 110 fois le montant journalier de l'allocation, et de la suppression de l'assimilation des périodes de chômage indemnisé à des périodes d'activité.

La subvention budgétaire resterait quasiment inchangée, à 7.532 millions de francs.

Evolution des crédits du fonds de solidarité

(en millions de francs)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Fonds de solidarité | 6.132 | 6.730 | 6.137 | 7.529 | 7.532 |

III. L'ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA STRUCTURE FINANCIÈRE : L' "ASF"

L'ASF finance, depuis 1983, dans le cadre de conventions conclues entre l'Etat et les partenaires sociaux les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

La dernière convention a été conclue le 8 décembre 1994 et expire le **31 décembre 1996** : la participation de l'Etat a été fixée à 1.633,42 millions de francs pour 1996 (pour des dépenses totales de 36.433 millions de francs) ; **aucune participation n'est prévue pour 1997.**

CHAPITRE V

L'ACTION EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES

L'action de l'Etat en faveur des publics prioritaires se renforce encore très nettement en 1997 : ses crédits progressent de 10,9 % et atteignent **63.829,16 millions de francs**. L'essentiel de ces crédits concerne les jeunes et les demandeurs d'emploi :

Evolution des crédits en faveur des publics prioritaires

(en millions de francs)

| | LFI 1996 | PLF 1997 | 97/96 |
|--|------------------|------------------|----------------|
| Insertion professionnelle des jeunes | 14.860,69 | 17.663,91 | 18,86 % |
| Actions en faveur des demandeurs d'emploi | 37.035,42 | 40.338,71 | 8,92 % |
| Dispositifs spécifiques | 5.672,30 | 5.826,54 | 2,72 % |
| Total : Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires | 57.568,40 | 63.829,15 | 10,88 % |

I. L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Les crédits consacrés à l'insertion professionnelle des jeunes progressent de 18,9 % et atteignent **17.663,9 millions de francs**, sous l'effet de l'accent mis sur l'apprentissage.

Evolution des crédits d'insertion professionnelle des jeunes

(en millions de francs)

| | LFI 96 | PLF 97 | 97/96 |
|---|------------------|------------------|------------------|
| Insertion des jeunes non qualifiée | 5.350,34 | 5.053,18 | - 5,5 % |
| Formation en alternance | 9.510,35 | 12.610,73 | + 32,6 % |
| Total : Insertion professionnelle des jeunes | 14.860,69 | 17.663,91 | + 18,86 % |

A. L'INSERTION DES JEUNES NON QUALIFIÉS

Les crédits consacrés à l'insertion des jeunes non qualifiés diminuent de 5,5 %.

1. La formation "préqualifiante"

Conformément à la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993, la formation non qualifiante est décentralisée progressivement, dans le cadre de conventions signées entre l'Etat et les régions, jusqu'au 31 décembre 1998 : à cette date, les régions auront compétence sur l'ensemble du dispositif de formation des jeunes.

En 1997, 23 régions auront conclu de telles conventions qui concernent :

- les actions de mobilisation visant l'élaboration d'un projet professionnel et l'orientation des jeunes, les actions de préqualification (préparation à l'accès en stage qualifiant, en apprentissage ou en contrat de qualification), de même que les rémunérations et frais de gestion afférents ;

- les mesures d'accompagnement : bilans, visites médicales, validations et prise en charge des correspondants chargés de suivre les jeunes.

En 1997, les crédits consacrés à la formation préqualifiante diminuent de 10,4 % et s'établissent à **2.671,19 millions de francs**, en raison d'une remise à niveau des dépenses de fonctionnement : en effet, les crédits pour 1995 et 1996 comprenaient la prise en charge d'un programme de

10.000 places pour les jeunes de 16 à 19 ans les plus en difficulté, pour un coût de 378,7 millions de francs.

2. La formation qualifiante

Depuis le 1er juillet 1994, la décentralisation des actions de type qualifiant pour les jeunes est effective : elle est financée par la dotation de décentralisation et évolue donc comme la DGF, de + 1,36 %, pour atteindre **1.825,9 millions de francs**, dont 53,36 millions de francs correspondent à l'enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire.

Enveloppes de rééquilibrage versées aux régions, sur critères d'aménagement du territoire tenant compte des coûts supplémentaires dans les régions rurales (1)

| REGIONS | 1994 (2ème semestre) | 1 995 | 1 996 |
|---------------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| ALSACE | 598 848 | 1 218 056 | 1 261 413 |
| AQUITAINE | 1 239 614 | 2 521 375 | 2 611 123 |
| AUVERGNE | 1 895 860 | 3 856 179 | 3 993 439 |
| BOURGOGNE | 1 652 040 | 3 360 249 | 3 479 856 |
| BRETAGNE | 1 064 472 | 2 165 137 | 2 242 205 |
| CENTRE | 1 390 482 | 2 828 240 | 2 928 911 |
| CHAMPAGNE | 1 400 853 | 2 849 335 | 2 950 756 |
| CORSE | 1 114 198 | 2 266 279 | 2 346 947 |
| F.COMTE | 1 451 427 | 2 952 203 | 3 057 286 |
| ILE DE F. | 163 522 | 332 604 | 344 444 |
| LANGUEDOC | 1 104 694 | 2 246 948 | 2 326 927 |
| LIMOUSIN | 2 348 140 | 4 776 117 | 4 946 122 |
| LORRAINE | 962 356 | 1 957 432 | 2 027 107 |
| MIDI PYR. | 2 217 935 | 4 511 280 | 4 671 858 |
| NORD | 293 567 | 597 115 | 618 369 |
| B.NORMANDIE | 634 196 | 1 289 955 | 1 335 871 |
| H.NORMANDIE | 467 020 | 949 919 | 983 731 |
| P. DE LOIRE | 767 350 | 1 560 789 | 1 616 345 |
| PICARDIE | 730 879 | 1 486 608 | 1 539 524 |
| POITOU | 1 346 863 | 2 739 520 | 2 837 033 |
| PROVENCE | 717 969 | 1 460 349 | 1 512 330 |
| RH. ALPES | 809 228 | 1 645 970 | 1 704 558 |
| TOTAL METRO | 24 371 514 | 49 571 657 | 51 336 155 |
| GUADELOUPE | 166 592 | 338 848 | 350 909 |
| GUYANE | 49 504 | 100 691 | 104 275 |
| MARTNIQUE | 154 969 | 315 207 | 326 427 |
| REUNION | 257 422 | 523 596 | 542 234 |
| TOTAL DOM | 628 487 | 1 278 343 | 1 323 845 |
| TOTAL FRANCE | 25 000 000 | 50 850 000 | 52 660 000 |

(1) La répartition entre les régions métropolitaines est inversement proportionnelle à la densité des jeunes demandeurs d'emploi en fin de mois non diplômés de moins de 25 ans.

La répartition entre les régions outre-mer est faite en fonction de leur part dans la population française

3. Les actions non décentralisées

L'Etat conserve les structures d'ateliers pédagogiques personnalisés, et les centres interinstitutionnels de bilans de compétence : **200 millions de francs** sont prévus à ce titre (au lieu de 227 millions de francs en 1996).

4. Le réseau d'accueil des jeunes

Les moyens affectés aux missions locales et permanences d'accueil et d'orientation progressent de 4,7 % et s'élèvent à **356 millions de francs**. 15 missions locales seront créées et des moyens supplémentaires seront alloués aux "espaces-jeunes" prévus par la loi quinquennale sur l'emploi.

B. L'APPRENTISSAGE

L'Etat intervient à plusieurs titres dans le financement de l'apprentissage.

Les bases de l'intervention de l'Etat

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat a donné compétence aux régions pour assurer la mise en oeuvre de l'apprentissage.

Toutefois, l'Etat reste compétent pour financer et organiser des actions de portée générale intéressant l'apprentissage, ainsi que pour effectuer des études et actions expérimentales nécessaires à la préparation de ces actions.

C'est à ce titre qu'a été mis en place le **programme national de l'apprentissage**, doté de 30 millions de francs de crédits dans le projet de budget pour 1997, et que l'Etat intervient conjointement avec les régions, dans le cadre notamment des **contrats de plan**.

Par ailleurs :

- les **exonérations de charges sociales** dont bénéficient les employeurs d'apprentis sont compensées par l'Etat (article L. 118-6 du code du travail) ;

- l'Etat finance les **indemnités compensatrices forfaitaires** versées aux employeurs d'apprentis (article L. 118-7 du code du travail issue de la loi du 6 mai 1996).

Hors aides aux employeurs et dotation de décentralisation, les crédits consacrés par l'Etat au financement de l'apprentissage évoluent de la façon suivante :

(en millions de francs)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| Participation de l'Etat | 452 | 585 | 621 | 495 | 273 |

En 1997, l'Etat supprime sa participation à la revalorisation des barèmes de l'apprentissage, ce qui provoque une diminution de crédits de 180 millions de francs.

Les crédits consacrés aux exonérations de charges sociales et aux primes liées aux contrats d'apprentissage progressent de 47,5 % et s'établissent à **9.531 millions de francs** : 220.000 contrats seront accompagnés d'exonérations (soit 20.000 de plus qu'en 1996), et dans le cadre de la réforme contenue dans la loi du 6 mai 1996, une prime de 6.000 francs sera versée à la signature de chaque contrat, et de 10.000 francs chaque année au titre de l'effort de formation, soit en moyenne 26.000 francs par apprenti.

Par ailleurs, la part de la dotation de décentralisation consacrée à la rénovation de l'apprentissage progresse comme la DGF et atteint **102,72 millions de francs**.

La progression de l'apprentissage, provoquée par une politique très volontariste depuis 1993, est très encourageante : le nombre de contrats enregistrés est de 51.132 en 1996 (cumul janvier-juin) contre 28.478 en 1993 pour la même période.

II. L'ACTION EN FAVEUR DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Les crédits consacrés aux demandeurs d'emploi en 1997 progressent de 8,9 % et atteignent **40.338,71 millions de francs**.

Evolution des crédits consacrés aux demandeurs d'emploi

(en millions de francs)

| | LFI 1996 | PLF 1997 | % 97/96 |
|---|------------------|------------------|-----------------|
| Aide à l'insertion dans le secteur non marchand | 12.073,81 | 14.787,04 | + 22,47 % |
| Programmes d'insertion dans le secteur marchand | 19.685,70 | 22.134,65 | + 12,44 % |
| Autres rémunérations | 5.275,91 | 3.417,02 | - 35,23 % |
| Total demandeurs d'emploi | 37.035,42 | 40.338,71 | + 8,92 % |

A. L'INSERTION EN SECTEUR NON MARCHAND

1. Les contrats emploi-solidarité

a) Les bases du dispositif

Les CES sont des contrats à durée déterminée à mi-temps, d'une durée de 3 à 12 mois, destinés aux demandeurs d'emploi de longue durée ou aux personnes en difficulté, embauchés par des collectivités territoriales, des établissements publics, ou par le secteur privé non lucratif.

L'Etat finance l'exonération de charges patronales (sauf la cotisation d'assurance-chômage), et prend en charge de 65 à 85 % de la rémunération basée sur le SMIC, avec une intervention complémentaire possible qui porte, sous conditions, cette prise en charge à 92,5 % ou 100 % du coût salarial.

b) Moyens et résultats obtenus

De 1990 à fin décembre 1995, le nombre annuel d'entrées en contrat emploi solidarité a été multiplié par 2,8, passant de 253.000 en 1990 à 720.000 en 1995.

En 1996, 500.000 entrées ont été prévues, qui devraient être dépassées de 70.000.

Le coût pour l'Etat du dispositif a considérablement augmenté.

Coût pour l'Etat des CES

(en millions de francs)

| 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1er sem.96 |
|-------|-------|--------|--------|--------|------------|
| 7.200 | 9.800 | 14.800 | 14.708 | 16.451 | 8.031 |

c) Les prévisions pour 1997

Le nombre d'entrées prévues est de 500.000 comme en 1996, mais le coût du dépassement de 1996 se répercute sur 1997 : l'ajustement est de 1.739,31 millions de francs.

En revanche, une économie de 590,4 millions de francs est pratiquée sur les crédits, due à l'institution prévue d'un ticket modérateur à la charge de l'employeur.

Les règles de prise en charge des contrats emploi-solidarité

Le financement des CES

Les conditions de financement des bénéficiaires de contrats emploi-solidarité sont les mêmes depuis le décret n° 92-736 du 30 juillet 1992 et sa circulaire d'application du 30 juillet 1992.

L'aide de l'Etat est égale à :

- 65 % du montant de la rémunération calculée sur la base du salaire minimum de croissance dans le cas général ;

- 85 % de cette même rémunération en ce qui concerne les demandeurs d'emploi de longue durée, les bénéficiaires du RMI ainsi que leur conjoint ou concubin, les travailleurs handicapés et les autres bénéficiaires de l'obligation d'emploi mentionnée à l'article L. 323-3 du code du travail.

En outre, une aide complémentaire peut être apportée pour certaines catégories de publics ou pour certains employeurs par le biais du fonds de compensation.

Le fonds de compensation

Le dispositif des CES est essentiellement financé par l'Etat sur la base du décret n° 92-736 du 30 juillet 1992, qui détermine le taux de prise en charge par l'Etat de la rémunération des salariés sous CES. Afin d'encourager le développement du dispositif a été mis en place un fonds de compensation destiné à compléter l'aide accordée par l'Etat aux employeurs de salariés sous contrat emploi-solidarité.

Depuis le mois de juillet 1992, le fonds est un outil incitatif à l'embauche des publics les plus en difficulté (ensemble des chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI et travailleurs handicapés) dont le salaire est pris en charge à hauteur de 85 %. En principe, l'octroi du fonds est donc limité aux contrats emploi-solidarité conclus au profit de ces publics.

Il est désormais attribué à hauteur de 50 % ou de 100 % du coût restant à la charge de l'employeur.

En règle générale, le taux de prise en charge est égal à 50 %. Mais ce taux peut être porté à 100 % lorsqu'il s'agit d'employeurs qui consentent un effort de recrutement important au bénéfice des publics prioritaires ou disposant de faibles moyens.

L'intervention à hauteur de 100 % est automatique pour les établissements d'enseignement et hospitaliers.

Une instruction en date du 26 novembre 1992 a ouvert la possibilité d'intervention du fonds au bénéfice de jeunes non CLD en très grande difficulté, au-delà de la prise en charge de leur salaire par l'Etat au taux normal de 65 %.

Enfin, la possibilité est laissée aux Conseils généraux d'intervenir à hauteur de 50 % ou de 100 %, en sus ou à la place de l'Etat, du coût restant à la charge de l'employeur, pour les bénéficiaires du RMI embauchés sous CES.

Ce changement de logique d'intervention du fonds, d'abord attribué en fonction de la nature de l'organisme employeur, puis très largement en fonction de la nature des publics, explique la forte croissance de la proportion des conventions bénéficiant du fonds.

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1er sem.96 |
|------------------------|------|--------|---------|---------|---------|------------|
| Bénéficiaires du fonds | 23 % | 33,4 % | 59,22 % | 65,67 % | 69,84 % | 70,62 % |

Perspectives 1997

Le gouvernement a souhaité poursuivre le recentrage des contrats emploi-solidarité en faveur des publics en difficulté. Ce recentrage devrait se poursuivre en 1997, alors que le nombre de conventions prévues par la loi de finances initiale se maintiendrait à 500.000. Selon les informations fournies à votre rapporteur, *"Le gouvernement souhaite demander aux employeurs un effort financier plus important en 1997, ainsi qu'un effort accru en termes de formation et d'encadrement des publics recrutés"*.

Au total, les crédits des contrats emploi solidarité progresseraient de 10,6 % et atteindraient **11.991,38 millions de francs en 1997**.

2. Les contrats emploi consolidés et les emplois de ville

a) *Le principe*

Le dispositif des "CEC" est destiné à offrir une solution d'insertion durable aux titulaires de CES les plus en difficulté à l'issue de leur contrat.

Ces contrats peuvent être conclus par des collectivités locales, des établissements publics, des associations à but non lucratif et des personnes morales chargées de la gestion d'un service public.

Le CEC est un contrat de travail à durée indéterminée ou un contrat de travail à durée déterminée de droit privé : la durée de travail peut aller jusqu'à 39 heures par semaine ; le contrat est conclu pour une durée initiale de 12 mois, dans la limite de 60 jours.

b) *L'aide de l'Etat*

L'Etat prend en charge :

- une exonération de toutes les charges patronales sur 5 ans (sauf cotisations d'assurance-chômage, de retraite complémentaire, du fonds national d'aide au logement, et du versement transport) ;

- une partie de la rémunération, soit dégressive (de 60 % pendant 5 ans) pour les personnes les plus en difficulté.

c) *Les résultats*

Le nombre de CEC a vivement progressé depuis 1993.

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 (1er juillet) |
|---------------|---------|----------|------------|-----------------------|
| Nombre de CEC | 4.803 | 4.878 | 44.859 | 44.182 |
| Dépense | 68,2 mf | 415,9 mf | 1.073,1 mf | 1.186,9 mf |

d) *Les objectifs pour 1997*

L'enveloppe de 1.231,3 millions de francs pour 20.000 CEC en 1996 passe à **2.795,66 millions de francs** pour 20.000 CEC en 1997 et 25.000 emplois de ville, institués par la loi du 6 mai 1996 portant réforme de

l'apprentissage (200 millions de francs ont été ouverts pour ces emplois par décret d'avance du 26 septembre 1996 ; emplois qui sont réservés aux jeunes en difficulté dans les quartiers difficiles).

B. L'INSERTION EN SECTEUR MARCHAND

1. Le contrat initiative emploi

a) Le principe

Créé par une loi du 4 août 1995, le contrat initiative emploi était initialement un contrat d'embauche d'un chômeur depuis plus d'un an, accompagné d'une exonération de charges sociales pendant 2 ans et d'une aide de 2.000 francs par mois, financés par l'Etat.

Le CIE a été réaménagé par décret en septembre 1996 ; la prime est désormais réservée aux publics prioritaires et aux jeunes, modulée en fonction de la durée de demande d'emploi :

- 1.000 francs par mois pour un demandeur d'emploi de plus de 2 ans d'ancienneté ;

- 2.000 francs par mois pour un demandeur d'emploi de plus de 3 ans d'ancienneté, ainsi que pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, du RMI, les handicapés, les chômeurs âgés de plus de 50 ans, les jeunes de niveau de qualification VI ou V bis.

Le recentrage du CIE générerait une économie de 1,24 milliard de francs en 1997 (cf. **article 96 rattaché**).

b) Résultats et perspectives

En 1996, 350.000 places ont été ouvertes au titre du contrat initiative emploi et ont été inscrits en loi de finances initiale :

- 4.078 millions de francs pour le fonctionnement
- 7.547 millions de francs pour les exonérations de charges sociales.

Pour 1997, 280.000 entrées sont prévues, compte tenu du recentrage du dispositif.

Les crédits inscrits s'élèvent à :

7.129 millions de francs pour le fonctionnement

10.790 millions de francs pour les exonérations.

Ces crédits, en progression de 54,14 %, permettent d'assurer la prise en charge des contrats conclus en 1995 (150.000), 1996 (350.000), et 1997 (280.000).

A compter de la création du CIE, le contrat de retour à l'emploi et le contrat pour l'emploi des bénéficiaires du RMI ont été supprimés : 203,96 millions de francs sont inscrits au budget de 1997 pour le solde des exonérations liées à ces dispositifs.

2. L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise

Alors que l'exonération de cotisations sociales (non compensée à la sécurité sociale) est maintenue, la prime versée aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise est supprimée : les crédits passent de 900 millions de francs à 40 millions de francs, qui seront utilisés pour des aides au conseil (cf. **article 94 rattaché**).

Le montant des dépenses effectuées au titre de l' "ACCRE" a été de 2.778,8 millions de francs en 1995 et de 587,6 millions de francs au 30 juin 1996.

3. Les autres dispositifs

Les moyens des stages du Fonds national de l'emploi pour les cadres diminuent : les crédits passent de 331,41 à **260,91 millions de francs**, du fait de la diminution du taux de prise en charge par l'Etat.

Les crédits de l'insertion par l'économique (associations intermédiaires et entreprises d'insertion) sont maintenus à **320 millions de francs**.

Les dotations pour la promotion de l'emploi progressent de 6 % et atteignent **116,7 millions de francs**.

C. LA FORMATION

1. Le programme "chômeurs de longue durée"

Les crédits des stages en faveur des chômeurs de longue durée diminuent de 44,7 % et s'établissent à **3.478,04 millions de francs**, le nombre de stages collectifs étant réduit de 160.000 à 100.000. Le programme "CLD" est en effet jugé insuffisamment performant en termes d'insertion professionnelle, et sera réservé aux chômeurs rencontrant les plus graves difficultés (cf. **article 95 rattaché**).

2. Le programme national de formation professionnelle

Il s'agit de la rémunération des stagiaires demandeurs d'emploi suivant des formations financées par l'Etat, et du financement de l'aide aux entreprises employant moins de 50 salariés, en remplacement de leurs salariés partis en formation.

Les crédits progressent de 7,3 % et atteignent **800,97 millions de francs**.

3. Les rémunérations des stagiaires de l'AFPA

Les crédits progressent de 7,3 % et s'établissent à **877,7 millions de francs**.

4. L'allocation formation reclassement

L' "AFR" est cofinancée par l'Etat, les régions et l'UNEDIC. En 1997, la participation de l'Etat diminue très fortement : - 2,6 milliards de francs et les crédits s'établissent à **2.451,3 millions de francs**. Ce désengagement se situe dans le cadre d'une renégociation des relations financières entre l'Etat et l'UNEDIC.

D. LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Une provision de **470 millions de francs** est inscrite au budget des charges communes afin de financer les mesures prévues dans le projet de loi

contre l'exclusion. Ces crédits financeront notamment 25.000 emplois d'initiative locale, conjointement avec l' "activation" du RMI, de l'ASS.

III. LES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

a) *Les aides aux travailleurs handicapés*

Les aides aux travailleurs handicapés (plans départementaux d'insertion, subventions aux ateliers protégés, équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel...) progressent de 1,7 % et atteignent **243,6 millions de francs.**

b) *La garantie de ressources (GRTH)*

Les crédits de la "GRTH" diminuent de 1,5 % et s'établissent à 4.712,50 millions de francs, du fait d'une économie liée au financement par l'AGEFIPH (association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés financée par des cotisations des entreprises), et ce alors que le nombre de places en milieu protégé progresse de 2.500 (cf. **article 97 rattaché**).

L'évolution des effectifs et des dépenses depuis 1988 est la suivante :

| Années | Effectifs (milliers) | Dépenses (millions de francs) |
|--------|-------------------------|----------------------------------|
| 1988 | 77,07 | 2.970 |
| 1989 | 80,04 | 3.227 |
| 1990 | 85,2 | 3.339 |
| 1991 | 90,1 | 3.499 |
| 1992 | 93,7 | 3.801 |
| 1993 | 98,6 | 4.100 |
| 1994 | 101,1 | 4.169 |
| 1995 | 103,6 | 4.519 |
| 1996 | 106,8 | 4.782 (LFI) |

CHAPITRE VI

LA POURSUITE DE L'ALLEGEMENT DU COUT DU TRAVAIL

L'accent mis en 1996 sur l'allégement des charges sociales sur les bas salaires est encore amplifié.

I. L'ALLÈGEMENT GÉNÉRALISE DU COÛT DU TRAVAIL

Les crédits correspondants aux dotations consacrées aux exonérations de charges sociales qui ne visent pas spécifiquement des publics prioritaires progressent de 15,2 % et atteignent **42.810,87 millions de francs**.

- **Au budget du travail**, sont prises en charge pour **1.581 millions de francs** en 1997 :

- l'exonération pour les associations qui embauchent un premier salarié (**91,04 millions de francs**) instituée par la loi du 24 juin 1996 portant diverses mesures en faveur des associations. 2.400 entrées sont prévues en 1997,

- l'exonération à l'embauche du deuxième au cinquantième salariés en zone de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine (pacte de relance pour la ville : **764,54 millions de francs**). 35.000 entrées sont prévues en 1997,

- l'exonération au titre des cinquante premiers salariés des entreprises situées en zones franches (pacte de relance pour la ville : **725,43 millions de francs**), 26.000 bénéficiaires sont prévus en 1997.

- **Au budget des charges communes**, trois exonérations sont prises en charge (**41.229,86 millions de francs au total**) :

- la ristourne dégressive sur les bas salaires, entrée en vigueur le **1er octobre 1996** pour les salaires $\leq 1,33$ SMIC, pour un coût de **40.350 milliards de francs**, plus **2 milliards de francs** pour les secteurs de l'habillement, du cuir et de la chaussure, où l'exonération est bonifiée. Les

crédits inscrits en 1996 s'élevaient à 36.512 millions de francs. Ce dispositif est le résultat de la fusion, opérée par l'article 113 de la loi de finances initiale pour 1996 à partir du 1er octobre 1996, entre l'"abattement famille" instauré par la loi quinquennale sur l'emploi et la ristourne dégressive sur les salaires $\leq 1,2$ SMIC instituée par la loi du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale. Une ristourne unique, de 1.162 francs au niveau du SMIC, est instaurée, linéairement dégressive jusqu'à devenir nulle au niveau de 1,33 SMIC. Elle devrait concerner plus de 5 millions de salariés en 1997 ;

- les exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer (loi "Perben" du 25 juillet 1994) : **704,9 millions de francs**, pour plus de 30.000 bénéficiaires (les crédits s'élevaient à 646,47 millions de francs en 1996) ;

- les soldes de l'allégement des cotisations familiales, fusionné au 1er octobre 1996 avec la ristourne dégressive : **175 millions de francs**, correspondant à des régimes spécifiques maintenus dans un souci d'aménagement du territoire.

II. ALLÈGEMENT GÉNÉRALISÉ DU COÛT DU TRAVAIL ET EXONÉRATIONS SPÉCIFIQUES DE CHARGES SOCIALES

La multiplication des mesures d'allégement du coût du travail (compensées systématiquement par l'Etat à la sécurité sociale depuis juillet 1994) justifie que soit établi un tableau récapitulatif des dispositifs, et de leurs coûts, constatés et prévisionnels : le coût total des exonérations compensées serait de 61,3 milliards de francs en 1997 (contre 52,6 milliards de francs en 1996) ; le manque à gagner représenté par les exonérations non compensées pour la sécurité sociale passerait de 15 à 15,6 milliards de francs en 1997.

Coût des mesures d'exonération de charges sociales

(En milliards de francs)

| Mesures | Objectif | Financeur | 1993 | 1994 | Estimations 1995 | Prévisions | |
|--|---------------------|-----------|------|-------|---------------------|------------|-------|
| | | | | | | 1996 | 1997 |
| Apprentissage | Jeunes | Etat | 2,20 | 2,99 | 3,59 | 3,74 | 4,23 |
| Contrat de qualification | Jeunes | Etat | 2,95 | 3,09 | 2,50 | 2,92 | 2,83 |
| Exo jeunes | Jeunes | Etat | 1,43 | 1,33 | 0,12 | | |
| Contrat de retour à l'emploi | Chômeurs | Etat | 1,64 | 2,25 | 4,23 | 1,26 | 0,20 |
| Contrat initiative-emploi | Chômeurs | Etat | | | 0,40 | 7,55 | 10,79 |
| Entreprises d'insertion | Chômeurs | SS | | 0,07 | 0,08 | 0,1 | 0,09 |
| Contrat emploi-solidarité | Chômeurs | SS | 3,97 | 4,25 | 4,77 | 4,17 | 4,62 |
| Contrat emploi-consolidé | Chômeurs | SS | 0,01 | 0,10 | 0,25 | 0,47 | 0,67 |
| AI | Chômeurs | SS | 0,20 | 0,32 | 0,36 | 0,41 | 0,44 |
| Aide aux chômeurs créateur d'entreprise | Activités | SS | 0,52 | 1,58 | 1,86 | 1,45 | 1,30 |
| Exonération indépendants | Activités | Etat | | | 0,38 | 0,64 | 0,40 |
| Exonération 1er salarié | Emploi | SS | 2,86 | 3,04 | 3,27 | 2,90 | 2,90 |
| Exonération 1er salarié (associations) | Emploi | Etat | | | | | 0,09 |
| Exonération 2ème et 3ème salarié | Emploi | SS | 0,10 | 0,16 | 0,24 | 0,12 | |
| Emplois familiaux | Services | SS | 1,54 | 1,74 | 1,89 | 2,27 | 2,49 |
| Zones franches | Zonées | Etat | | | | | 0,73 |
| Exonération ZRR/ZRU | Zonées | Etat | | | | | 0,76 |
| Exonération allocations fami- liales | Coût du travail | Etat | 4,05 | 11,82 | 16,37 | 8,70 | 0,10 |
| Réduction dégressive | Coût du travail | Etat | | | 3,80 | 27,76 | 40,35 |
| Abattement temps partiel | Durée du travail | SS | 0,95 | 1,70 | 2,87 | 3,10 | 3,10 |
| Exonération ARTT | Durée du travail | Etat | | | | | 0,82 |
| Compensées | | | 12,3 | 21,5 | 31,4 | 52,6 | 61,3 |
| Non compensées | | | 10,2 | 13,0 | 15,6 | 15,0 | 15,6 |
| % compensées | | | 22,4 | 34,4 | 47,0 | 67,6 | 76,9 |
| | | | 55 % | 62 % | 67 % | 78 % | 80 % |
| Mesures de baisse du coût du travail | | | 8,0 | 16,7 | 26,5 | 42,6 | 46,5 |
| Mesures en faveur de l'embauche | | | 14,5 | 17,7 | 20,4 | 25,0 | 30,4 |

ARTICLES RATTACHES

ARTICLE 94

Réforme de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise

I - LE REGIME ACTUEL

Instituée en 1977 au profit des cadres demandeurs d'emploi, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise a connu depuis de nombreuses réformes, mettant successivement l'accent sur l'aspect économique ou sur le volet social de la mesure.

Les textes actuellement en vigueur résultent de la première loi de finances rectificative pour 1995, qui a réservé le bénéfice de l' "ACCRE" aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de six mois, et aux bénéficiaires du RMI. Un décret du 9 avril 1996 prévoit, à l'issue d'un examen du projet par un comité départemental, et en cas de décision positive, l'octroi d'une aide de 32.000 F, lorsque le besoin de financement est inférieur ou égal à 256.000 F, dans la limite de la moitié du besoin de financement, et d'une aide de 5.000 F lorsque le besoin de financement est supérieur à 256.000 F.

Par ailleurs, les articles L. 161-1 et 161-1-1 du code de la sécurité sociale prévoient pour une durée de 12 mois une exonération totale de cotisations sociales ainsi que l'affiliation automatique aux régimes d'assurances sociales et de prestations familiales dont les bénéficiaires relevaient au moment de la création d'entreprise (sans compensation pour les régimes de sécurité sociale).

II - LA REFORME PROPOSEE (projet de loi initial)

La réforme proposée porte sur la **nature de l'aide** : ne sont conservées que l'exonération de charges et l'affiliation automatique de 12 mois aux régimes de sécurité sociale, et **l'aide forfaitaire disparaît**.

Le champ d'application de l' "ACCRE" reste le même : chômeurs inscrits depuis plus de six mois, bénéficiaires du RMI.

Le coût de la mesure pour l'Etat, qui était de **900 millions de francs**, passe à **40 millions de francs**, correspondant au maintien d'une aide au conseil des bénéficiaires.

Toutefois, la mesure constitue un coût non compensé pour le budget de la sécurité sociale : c'est pourquoi la loi prévoit le **plafonnement du nombre de bénéficiaires par décret**.

Ce nombre serait de l'ordre de 60.000 par an, occasionnant un manque à gagner de 1,26 milliard de francs pour la sécurité sociale.

A signaler : le projet de loi sur la cohésion sociale prévoit que les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (chômeurs ayant épuisé leurs droits aux allocations de chômage) qui accéderaient à l'ACCRE se verraient verser pendant six mois l'équivalent de l'allocation de solidarité.

III - MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, outre un amendement rédactionnel, deux amendements proposés par le gouvernement :

- Le premier ayant pour objet de supprimer le délai de carence de six mois exigé des chômeurs indemnisés, depuis la loi du 4 août 1995, pour être éligibles au dispositif de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise.

Votre commission se félicite de cette réforme, qu'elle avait elle-même préconisée lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 1995.

- Le second instituant, pour les bénéficiaires de l' "ACCRE", une aide de l'Etat équivalente à l'allocation de solidarité spécifique à taux plein pour 6 mois.

Cette mesure est bienvenue, car elle accompagnera les bénéficiaires au cours de la période, délicate, de création ou de reprise d'entreprise. Le coût de cette mesure est de 45 millions de francs.

IV - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté trois amendements à l'article 94 :

- le première précisant que l'aide n'a pas de caractère automatique ;
- le deuxième supprimant le renvoi au décret pour fixer le nombre maximum de bénéficiaires ;
- le troisième portant coordination entre le code de la sécurité sociale et le code du travail.

ARTICLE 95

Recentrage des stages de formation pour les chômeurs

L'article 95 prévoit de réserver les stages d'insertion et de formation à l'emploi collectifs aux **chômeurs rencontrant les plus grandes difficultés**.

Actuellement, les "SIFE" collectifs s'adressent aux demandeurs d'emploi dans leur ensemble. Dans la mesure où leurs performances en termes d'emplois ne sont pas bonnes, il est apparu préférable de les réserver, à titre de "sas", aux chômeurs les plus en difficulté : demandeurs d'emploi de longue durée (plus d'un an), bénéficiaires du RMI ou de l'allocation spécifique de solidarité.

Le nombre de "SIFE" collectifs serait réduit de 160.000 à 100.000 pour une économie de près de **1,6 milliard de francs**.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 95, précisant que les personnes handicapées resteraient admises aux "SIFE" collectifs dans un souci très compréhensible de justice sociale.

ARTICLE 96

Réforme du contrat initiative-emploi

I - LA SITUATION ACTUELLE

Le "CIE", créé en août 1995, s'adresse à l'ensemble des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières : chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI, femmes isolées...

Le CIE est un contrat de travail (à durée déterminée **ou** indéterminée) qui ouvre droit à une exonération des cotisations de sécurité sociale patronale, et à une aide forfaitaire de l'Etat.

Un premier décret du 19 août 1995 a fixé le montant de cette aide de façon uniforme à 2.000 francs par mois. Un deuxième décret du 7 août 1996 a réservé le bénéfice de cette aide aux chômeurs les plus en difficultés, et a créé deux montants différents :

- 1.000 francs pour les chômeurs de plus de deux ans ;
- 2.000 francs pour les chômeurs les plus en difficultés (trois ans d'ancienneté, RMIstes...).

II - LA PROPOSITION DE L'ARTICLE 96

L'article 96 modifie l'article L.322-4-2 du code du travail afin d'y intégrer le principe de la modulation de l'aide déjà institué par décret. L'économie résultant de ce recentrage est estimée à **1,24 milliard de francs** en 1997.

ARTICLE 97

Transfert à l'AGEFIPH du financement de la garantie de ressources des travailleurs handicapés placés en milieu ordinaire

I - LA SITUATION ACTUELLE

La loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1995 prévoit que l'Etat assure aux entreprises et aux employeurs du "milieu protégé" la compensation des charges supportées au titre de la garantie de ressources accordée aux travailleurs handicapés.

Au budget du travail, les crédits correspondant s'élèvent **en 1996 à 4.782,5 millions de francs.**

II - LA PROPOSITION DE L'ARTICLE 97

L'article 97 propose de transférer la charge de la compensation de la GRTH en milieu ordinaire (entreprises) à l'association gérant le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH).

Ce fonds, qui a pour objet "*d'accroître les moyens consacrés à l'insertion des handicapés en milieu ordinaire de travail*" (article L. 323-8-2), est alimenté par des cotisations des entreprises qui ne s'acquittent pas de l'obligation d'emploi égale des handicapés.

L'économie budgétaire attendue en 1997 est de **97,7 millions de francs.**

MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

En deuxième délibération, l'Assemblée nationale a apporté les modifications suivantes :

1) Au titre IV, une majoration de **45 millions de francs** a été apportée afin de financer l'allocation instituée (article 94) pour les chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise.

2) Ont été ouvertes deux majorations de crédits en dépenses ordinaires, à titre non reconductible :

- **0,03 million de francs** au chapitre 44-74 : Fonds national de l'emploi, article 90 : Prévention et accompagnement des restructurations

- **2,106 millions de francs** au chapitre 44-76 : Actions pour la promotion de l'emploi dont :

. 0,24 million de francs à l'article 41 : Insertion par l'économique,

. 1,64 million de francs à l'article 50 : Dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi,

. 0,06 million de francs à l'article 20 : Subventions diverses,

. 0,166 million de francs à l'article 41 : Insertion par l'économique,

. 0,07 million de francs au chapitre 43-03 : Fonds de la formation professionnelle, article 37 : Actions décentralisées pour les jeunes.

3) Ont été ouvertes deux majorations de crédits en dépenses en capital à titre non reconductible :

- 5 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement sur le chapitre 66-00 : Dotation en capital du Fonds de la formation professionnelle ;

- 2,5 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement sur le chapitre 66-71 : Formation professionnelle des adultes, opérations d'intérêt régional, hors contrats de plan Etat-région.

EXAMEN EN COMMISSION

I. EXAMEN DU RAPPORT DE M. EMMANUEL HAMEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL, SUR LES CRÉDITS DU TRAVAIL ET LES ARTICLES 94 À 97 RATTACHÉS, LE MARDI 15 OCTOBRE 1996, SOUS LA PRESIDENCE DE M. CHRISTIAN PONCELET, PRESIDENT

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a rappelé qu'en 1997 les crédits du travail s'élèveraient à 103 milliards de francs, en progression de 3,5 % et que, compte tenu des dotations inscrites en faveur de l'emploi au budget des charges communes, le total des crédits destinés à l'emploi atteindrait 150,3 milliards de francs, en progression de 8 % par rapport à 1996, et représenterait près de 10 % des dépenses de l'Etat.

Ces crédits peuvent être regroupés en cinq "agrégats" budgétaires : la gestion de la politique du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, la participation de l'Etat à la formation et à l'adaptation des ressources en main-d'oeuvre des entreprises, la participation de l'Etat au financement du retrait d'activité et des revenus de remplacement, l'action de l'Etat en faveur des publics prioritaires, et l'allégement du coût du travail.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a précisé que les moyens de gestion de la politique de l'emploi pour 1997 s'élèveraient à 13.627,16 millions de francs, en progression de 1,9 %.

Cette progression modérée recouvre un véritable effort d'économie appliqué aux structures du service public de l'emploi : ainsi 50 emplois seront supprimés dans le cadre de la politique d'économies (- 6,24 millions de francs), sur un total de 9.911 postes budgétaires pour le ministère du travail ; de même, la subvention à l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) diminuera de 2,4 % pour s'établir à 5.241,27 millions de francs, même si les dépenses de personnel ne seront pas touchées par ces économies, les effectifs restant stables à 15.363 ; enfin, la subvention de fonctionnement de l'association pour la formation professionnelle des adultes n'augmentera que de 0,25 % et s'établira à 3.991,43 millions de francs, les effectifs restant maintenus au niveau de 1996, soit 10.606 équivalents temps plein.

Parmi les autres dépenses de gestion de la politique de l'emploi, dont le total s'élèvera en 1997 à 981,67 millions de francs, les évolutions les plus notables concernent l'inscription d'un crédit de 172,5 millions de francs pour achever la préparation des élections prud'homales prévues au mois de décembre 1997, et dans les frais de gestion, la compensation versée à l'union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) en contrepartie de la prise en charge de l'inscription des demandeurs d'emploi, soit 250 millions de francs.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits de participation de l'Etat à la formation et à l'adaptation des ressources en main-d'oeuvre des entreprises, qui s'élèveront à 7.462,6 millions de francs, en progression de 16 %, et qui comprendront deux volets, le soutien aux actions de formation professionnelle et la participation à la prévention et à l'accompagnement des restructurations économiques.

Regroupant des actions spécifiques (ingénieurs, syndicats, détenus, handicapés...), le programme national de formation professionnelle verra ses crédits diminuer de 5,8 % pour s'établir à 302 millions de francs, conformément à une tendance amorcée depuis deux ans.

Les crédits de la politique contractuelle avec les branches professionnelles et les entreprises diminueront de 11,2 % et s'établiront à 400 millions de francs. Enfin, l'étalement sur trois ans des crédits prévus pour les deux dernières années du contrat de plan explique la diminution de plus d'un tiers des crédits correspondants, qui s'élèveront à 433,9 millions de francs, alors que la dotation de décentralisation aux régions issue de la loi du 7 janvier 1983 évoluera, quant à elle, selon la norme retenue pour la dotation globale de fonctionnement en 1977, soit + 1,36 %.

Par ailleurs, les crédits d'accompagnement des licenciements économiques progresseront de 68,5 %, la diminution des aides au conseil aux entreprises (20,4 millions de francs pour 1997, soit - 22 %) et des allocations temporaires dégressives (60,2 millions de francs, soit - 45,4 %) étant très largement compensée par la montée en charge de quatre dispositifs essentiels : les crédits consacrés au chômage partiel progresseront de 82,8 % et atteindront 748,8 millions de francs, sous l'effet d'une augmentation du nombre d'heures indemnisées, un crédit de 815,4 millions de francs sera inscrit pour financer la compensation de l'exonération de cotisations sociales à caractère général destinée à favoriser la réduction du temps de travail prévue dans la loi du 11 juin 1996 (loi "de Robien"), alors que les crédits consacrés aux conventions de conversion augmenteront de 1,5 % et atteindront 882 millions de francs.

Enfin, la dotation de restructuration déconcentrée, qui regroupe plusieurs instruments de reconversion, progressera de 44 % et atteindra 624,2 millions de francs.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits de financement du retrait d'activité et des revenus de remplacement, qui diminueront en 1997 de 8,2 %, et s'établiront à 22.612,7 millions de francs, sous l'effet d'un recentrage de l'aide aux préretraites.

La diminution du nombre de bénéficiaires des conventions sociales de la sidérurgie, entamée depuis 1992, explique la réduction de près de 16 % des crédits, qui s'établiront à 1.542,6 millions de francs.

Les crédits des allocations spéciales du fonds national de l'emploi (préretraites "pleines") diminueront de 11,5 % et s'établiront à 9.863,8 millions de francs, du fait de la décrue de l'effectif moyen et d'une augmentation de la participation moyenne des salariés, alors que les moyens alloués au financement des préretraites progressives atteindront 3.624 millions de francs (+ 49,1 %) en raison de la progression prévue du stock moyen d'allocataires.

En ce qui concerne le fonds de solidarité, qui prend en charge l'allocation de solidarité spécifique, accordée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, la subvention de l'Etat en 1997 s'établira quasiment au niveau de 1996, soit 7.532 millions de francs, ce qui recouvre une progression du nombre prévu d'allocataires de 12.000 (+ 598 millions de francs), et une économie résultant d'une modification des critères d'éligibilité à l'allocation de solidarité spécifique : - 595 millions de francs.

Enfin, la contribution de l'Etat à l'association pour la gestion de la structure financière, qui cofinance depuis 1983 les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, est supprimée en 1997 (- 1.633,4 millions de francs), la convention entre l'Etat et les partenaires sociaux venant à expiration le 31 décembre 1996.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a ensuite présenté l'action de l'Etat en faveur des publics prioritaires qui se renforce encore très nettement en 1997 : ses crédits progresseront de 10,9 % et atteindront 63.829,1 millions de francs, l'essentiel de ces crédits concernant les jeunes et les demandeurs d'emploi.

Les crédits consacrés à l'insertion professionnelle des jeunes progresseront de 18,9 % et atteindront 17.663,9 millions de francs, compte tenu de l'accent mis sur l'apprentissage.

Conformément à la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993, la formation "préqualifiante" des jeunes est décentralisée progressivement, dans le cadre de conventions signées entre l'Etat et les régions jusqu'au 31 décembre 1998 ; en 1997, les crédits correspondant à ces actions diminueront de 3,12 % et s'établiront à 3.602,6 millions de francs, en raison d'une remise à niveau des dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, depuis le 1er juillet 1994, la décentralisation des actions de type "qualifiant" pour les jeunes est effective : elle est financée par la dotation de décentralisation et évoluera comme la dotation globale de fonctionnement (DGF), -soit une augmentation de 1,36 %- pour atteindre 1.825,9 millions de francs, dont 53,36 millions de francs correspondent à l'enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire.

Enfin, les moyens affectés aux missions locales et permanences d'accueil et d'orientation progresseront de 4,7 % et s'élèveront à 356 millions de francs. 15 missions locales seront créées, et des moyens supplémentaires seront alloués aux "espaces-jeunes" prévus par la loi quinquennale sur l'emploi.

S'agissant des formations en alternance, les crédits consacrés aux exonérations de charges sociales et aux primes liées aux contrats d'apprentissage progresseront de 47,5 %, et s'établiront à 9.531 millions de francs.

Par ailleurs, la part de la dotation de décentralisation consacrée à la rénovation de l'apprentissage progressera comme la dotation globale de fonctionnement et atteindra 102,72 millions de francs, alors que la participation de l'Etat au relèvement des barèmes instaurée en 1989 disparaîtra en 1997, ce qui génèrera une économie de 180 millions de francs.

En ce qui concerne les contrats de qualification, malgré une progression du nombre de bénéficiaires (+ 5.000), les moyens alloués diminueront en 1997 : les primes accompagnant ces contrats seront supprimées et les crédits d'exonération de charges sociales sur ces contrats diminueront de 3,1 %, s'établissant à 2.381 millions de francs, du fait d'une réduction prévisible des soldes du programme de 1996.

Enfin, considérée comme peu efficace, l'aide au premier emploi des jeunes a été supprimée à compter du 1er octobre 1996 : les crédits passeront de 1.650 à 146 millions de francs en 1997.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a ensuite présenté les moyens consacrés à l'inscription des demandeurs d'emploi, qui progresseront de 8,9 % et atteindront 40.338,7 millions de francs.

S'agissant de l'insertion en secteur non marchand, le projet de loi de finances comporte une dotation de 11.991,38 millions de francs pour le financement de 500.000 entrées en contrats emploi solidarité, soit une progression de 10,6 % : cette évolution résulte d'un ajustement de + 1.739,31 millions de francs (prenant en compte le dépassement de 70.000 des 500.000 entrées prévues en 1996) et d'une économie de 590,44 millions de francs due à l'institution d'un ticket modérateur à la charge de l'employeur.

Par ailleurs, la dotation de 1997 pour les contrats consolidés progressera de 127 % et atteindra 2.795,66 millions de francs pour le même nombre d'emplois consolidés (20.000), auxquels s'ajouteront 25.000 emplois de ville.

S'agissant de l'insertion en secteur marchand, les crédits du contrat initiative-emploi s'élèveront à 17.919 millions de francs, en progression de 54,14 %, dont 10.790 millions de francs pour les exonérations de charges sociales.

Par ailleurs, s'agissant de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise, alors que l'exonération de cotisations sociales (non compensée à la sécurité sociale) sera maintenue, la prime versée aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise sera supprimée : les crédits passeront de 900 millions de francs à 40 millions de francs et seront utilisés pour des aides au conseil.

En ce qui concerne la formation, les crédits des stages en faveur des chômeurs de longue durée diminueront de 44,7 % et s'établiront à 3.478,04 millions de francs, le nombre de stages collectifs étant réduit de 160.000 à 100.000.

Les crédits du programme national de formation professionnelle progresseront de 7,3 % et atteindront 800,97 millions de francs.

Les crédits de rémunérations des stagiaires de l'association pour la formation professionnelle des adultes progresseront de 7,3 % et s'établiront à 877,7 millions de francs.

Enfin, les crédits de l'allocation formation reclassement, cofinancée par l'Etat et l'UNEDIC, diminueront très fortement : - 2,6 milliards de francs, et s'établiront à 2.451,3 millions de francs. Ce désengagement se situe dans le cadre d'une renégociation de relations financières entre l'Etat et l'UNEDIC.

S'agissant de la lutte contre l'exclusion, **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a rappelé qu'une provision de 470 millions de francs était inscrite au budget des charges communes afin de financer les mesures prévues dans le projet de loi pour la cohésion sociale, qui sera examiné par le Parlement au début de l'année 1997.

Enfin, s'agissant des aides aux travailleurs handicapés, **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a indiqué que ces aides (plans départementaux d'insertion, subventions aux ateliers protégés, équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel...) progresseraient de 1,7 % et atteindraient 243,6 millions de francs.

Par ailleurs, les crédits de la garantie de ressources diminueront de 1,5 % et s'établiront à 4.712,50 millions de francs, du fait d'une économie liée au financement par l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés financée par des cotisations des entreprises, et ce alors que le nombre de places en milieu protégé progressera de 2.500.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits consacrés à l'allègement du coût du travail, cette action regroupant les dotations consacrées aux exonérations de charges sociales qui ne visent pas spécifiquement des publics prioritaires : en 1997, les crédits correspondants progresseront de 15,2 % et atteindront 42.810,87 millions de francs.

Sur le budget du travail, sont prises en charge pour 1.581 millions de francs en 1997, l'exonération pour les associations qui embauchent un premier salarié instituée par la loi du 24 juin 1996 portant diverses mesures en faveur des associations (2.400 entrées prévues en 1997), l'exonération à l'embauche du deuxième au cinquantième salariés en zone de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine (35.000 entrées prévues en 1997), enfin, l'exonération au titre des cinquante premiers salariés des entreprises situées en zones franches (26.000 bénéficiaires prévus en 1997).

Sur le budget des charges communes, trois exonérations sont prises en charge pour un coût de 41.229,86 millions de francs au total : la ristourne dégressive sur les bas salaires, entrée en vigueur le 1er octobre 1996 pour les salaires inférieurs ou égaux à 1,33 SMIC, pour un coût de 40.350 milliards de francs, les exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer (loi "Perben" du 25 juillet 1994), soit 704,9 millions de francs, pour plus de 30.000 bénéficiaires, enfin, les soldes de l'allègement des cotisations familiales, fusionné au 1er octobre 1996 avec la ristourne dégressive, soit 175 millions de francs, correspondant à des régimes spécifiques maintenus dans un souci d'aménagement du territoire.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a ensuite procédé à la présentation des articles rattachés au budget du travail.

A l'article 94, portant réforme de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a rappelé que les textes actuellement en vigueur résultaient de la première loi de finances rectificative pour 1995, qui a réservé le bénéfice de l'aide aux demandeurs

d'emploi inscrits depuis plus de six mois, et aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Un décret du 9 avril 1996 prévoit, à l'issue d'un examen du projet par un comité départemental, et en cas de décision positive, l'octroi d'une aide de 32.000 F, lorsque le besoin de financement est inférieur ou égal à 256.000 F, dans la limite de la moitié du besoin de financement, et d'une aide de 5.000 F lorsque le besoin de financement est supérieur à 256.000 F.

Par ailleurs, les articles L. 161-1 et 161-1-1 du code de la sécurité sociale prévoient pour une durée de douze mois une exonération totale de cotisations sociales ainsi que l'affiliation automatique aux régimes d'assurances sociales et de prestations familiales dont les bénéficiaires relevaient au moment de la création d'entreprise (sans compensation pour les régimes de sécurité sociale).

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a rappelé que la réforme proposée portait sur la nature de l'aide : ne seraient conservées que l'exonération de charges et l'affiliation automatique de douze mois aux régimes de sécurité sociale, et l'aide forfaitaire disparaîtrait, le champ d'application de l'aide restant le même.

Il a précisé que l'article 94 renvoyait à un décret le soin de plafonner le nombre de bénéficiaires, qui serait de l'ordre de 60.000 par an, occasionnant un manque à gagner de 1,26 milliard de francs pour la sécurité sociale.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a ensuite présenté l'article 95, qui prévoit de réserver les stages d'insertion et de formation à l'emploi collectifs aux chômeurs rencontrant les plus grandes difficultés.

Le nombre de stages collectifs serait réduit de 160.000 à 100.000 pour une économie de près de 1,6 milliard de francs.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a ensuite présenté l'article 96, portant réforme du contrat initiative-emploi.

L'article 96 modifie l'article L. 322-4-2 du code du travail afin d'y intégrer le principe de la modulation de l'aide déjà institué par décret. L'économie résultant de ce recentrage est estimée à 1,24 milliard de francs en 1997.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a enfin présenté l'article 97 qui propose de transférer la charge de la compensation de la garantie de ressources des travailleurs handicapés en milieu ordinaire à l'association gérant le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés.

Ce fonds, qui a pour objet d'accroître les moyens consacrés à l'insertion des handicapés en milieu ordinaire de travail, est alimenté par les cotisations des entreprises qui ne s'acquittent pas de l'obligation d'emploi légale des handicapés.

L'économie budgétaire attendue en 1997 serait de 245,7 millions de francs.

A l'issue de cette présentation, **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a insisté sur la priorité accordée au budget de l'emploi, certes loin d'être nouvelle, mais particulièrement remarquable en 1997, compte tenu du plafonnement des dépenses de l'Etat, en francs courants, à 1.552 milliards de francs : avec un taux de progression de 8 %, les crédits pour l'emploi représenteront ainsi en 1997 près de 10 % du budget général, soit un seuil encore jamais franchi.

Le poids de ce budget -150 milliards de francs- doit être situé au sein de la dépense publique pour l'emploi, qui inclut l'indemnisation du chômage, et représente environ 300 milliards de francs ; il doit aussi être ramené au "coût du chômage" qui comprend, outre la dépense publique pour l'emploi, les manques à gagner en recettes fiscales et cotisations de sécurité sociale : ce coût est estimé à environ 400 milliards de francs.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a souligné que la contrainte budgétaire n'avait pourtant pas épargné ces crédits considérés comme prioritaires. C'est ainsi que le chiffre de 15 milliards d'économies a souvent été évoqué : il s'agit en fait d'économies virtuelles, qui s'appliqueront au niveau qu'auraient atteint les crédits pour l'emploi si l'on avait prolongé l'ensemble des dispositifs dans leur configuration de 1996, et qui s'élèveront à 13,5 milliards de francs.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a ensuite rappelé que les crédits de l'emploi pour 1997 étaient, pour la première fois, influencés directement par des travaux d'évaluation : l'essentiel de ces travaux a été réalisé au premier semestre de 1996 par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les aides à l'emploi.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial, a ensuite souligné que malgré la contrainte budgétaire et le recentrage des dispositifs, le service public de l'emploi pourrait continuer sa modernisation en 1997. D'une part, ses effectifs seront très largement épargnés par les suppressions d'emplois, d'autre part, plusieurs évolutions importantes interviendront, telles que le recentrage de l'agence nationale pour l'emploi sur l'accueil personnalisé et sur la prospection des offres d'emploi.

Enfin, **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, a estimé que les crédits de l'emploi en 1997 étaient basés sur deux paris : d'une part, le renforcement des cibles prioritaires que sont les jeunes et les chômeurs de longue durée qui, malgré des améliorations passagères de leur situation, restent bien les plus exposés aux difficultés, d'autre part, l'allègement du coût du travail peu qualifié, dont la compensation mobilisera plus de 28 % des crédits pour l'emploi.

A l'issue de cette présentation générale, un large débat s'est ouvert.

En réponse à **M. Michel Sergent**, le rapporteur spécial a estimé que la priorité absolue accordée à la lutte contre le chômage constituait le fil directeur des mesures multiples financées par le budget du travail et expliquait une hausse des crédits de 8 % dans le contexte de stabilisation des dépenses de l'Etat. Il a par ailleurs souligné que la suppression de l'aide à l'emploi des jeunes s'accompagnerait d'un net renforcement d'autres dispositifs tels que le contrat initiative-emploi ou l'apprentissage, et il a indiqué que l'institution d'un ticket modérateur pour les employeurs de contrats emploi solidarité aboutirait à une prise en charge minimale de 175 francs par mois.

Répondant à **M. Michel Moreigne**, le rapporteur spécial a précisé que la réforme des règles de compensation pour les employeurs des contrats emploi solidarité était en cours d'élaboration, sans qu'une date d'entrée en vigueur puisse encore en être indiquée.

En réponse à **Mme Marie-Claude Beaudeau**, le rapporteur spécial a estimé que les diminutions de dotations observées dans le budget du travail pour 1997 étaient guidées par l'évaluation objective des mesures et qu'elles étaient très largement compensées par d'autres progressions de crédits. Le rapporteur spécial a par ailleurs indiqué que la suppression de 263 emplois de l'inspection des transports au budget du travail s'expliquait par leur transfert au ministère de l'équipement.

Répondant à **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**, qui soulignait le pessimisme des prévisions économiques servant de cadre aux crédits pour l'emploi, **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, s'est félicité du réalisme de ce budget destiné à faire face à des difficultés prévisibles.

En réponse à **M. Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**, le rapporteur spécial a précisé que 2.000 places seraient créées en 1997 dans les centres d'aide par le travail, et 500 dans les ateliers protégés.

En réponse à **M. Michel Charasse**, le rapporteur spécial a estimé que l'ensemble des aides à l'emploi avaient fait l'objet d'une évaluation préalable à

l'évaluation du budget du travail ; il a par ailleurs rappelé que 20.000 emplois consolidés à l'issue des contrats emploi solidarité seraient financés en 1997 ainsi que 25.000 emplois de ville.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté, sur proposition de **M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial**, trois amendements à l'article 94 rattaché portant réforme de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise : le premier amendement tend à supprimer le caractère automatique de l'aide, le deuxième supprime le renvoi à un décret qui fixerait le nombre de bénéficiaires, le troisième porte coordination du code de la sécurité sociale avec les dispositions du code du travail modifiées par l'article.

La commission a adopté l'article 94 ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté l'article 95 (recentrage des stages de formation pour les chômeurs), l'article 96 (réforme du contrat initiative emploi), puis l'article 97 (transfert à l'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés du financement de la garantie de ressources des travailleurs handicapés placés en milieu ordinaire), après que **M. René Régault** et **Mme Marie-Claude Beaudeau** eurent déploré le désengagement de l'Etat vis-à-vis des entreprises employant des travailleurs handicapés.

La commission a ensuite décidé de réserver son vote sur les crédits du travail, jusqu'après l'audition du ministre du travail et des affaires sociales qui est prévue pour le 22 octobre.

II. AUDITION DE M. JACQUES BARROT, MINISTRE DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES, ET DE MME ANNE-MARIE COUDERC, MINISTRE DÉLÉGUÉ POUR L'EMPLOI, SUR LES CRÉDITS DE LEUR DÉPARTEMENT MINISTÉRIEL POUR 1997, LE MARDI 22 OCTOBRE, SOUS LA PRESIDENCE DE M. CHRISTIAN PONCELET, PRESIDENT

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, a tout d'abord rappelé les trois orientations majeures du budget du travail pour 1997 : l'enrichissement de la croissance en emplois, l'affirmation de la solidarité et la maîtrise de la progression des crédits.

S'agissant de l'enrichissement de la croissance en emplois, **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a souligné que 150.000 actifs supplémentaires se présentaient chaque année sur le marché du travail, et qu'une croissance de 1,5 % suffisait désormais à créer le

nombre d'emplois nécessaire pour stabiliser l'emploi global, sans faire reculer toutefois le chômage.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, a ensuite présenté de façon synthétique les principaux dispositifs d'allégement du coût du travail : la ristourne dégressive de cotisations sociales sur les salaires inférieurs à 1,33 fois le SMIC, ou à 1,5 fois le SMIC pour les secteurs du cuir, de l'habillement et de la chaussure, l'abattement de 30 % des cotisations au profit du travail à temps partiel et l'aide à la réduction du temps de travail instituée par la loi dite "de Robien".

En ce qui concerne l'affirmation de la solidarité à travers les crédits du travail, **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a cité l'amplification de l'aide à l'apprentissage, le recentrage de la prime accompagnant le contrat initiative emploi au bénéfice des chômeurs inscrits depuis plus de deux ans et le financement de 500.000 entrées dans le dispositif des contrats emploi-solidarité en 1997, ainsi que de 25.000 emplois de ville.

Enfin, s'agissant de la maîtrise de la progression des crédits, **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, a donné comme exemples de cet effort la suppression de l'aide au premier emploi des jeunes, l'institution d'un ticket modérateur pour les employeurs de contrats emploi-solidarité, la diminution du nombre de places dans les stages d'insertion et de formation à l'emploi, la réduction du taux de prise en charge horaire du chômage partiel et la suppression de l'aide forfaitaire aux chômeurs créateurs d'entreprise. De même, le ministre a fait référence à l'effort demandé aux partenaires sociaux pour le financement de l'allocation formation reclassement et aux entreprises pour la garantie de ressource des travailleurs handicapés.

A l'issue de cet exposé général, un large débat s'est ouvert.

M. Alain Lambert, rapporteur général, s'est interrogé sur la perception par les entreprises des dispositifs d'allégement du coût du travail et sur l'évolution de la productivité du travail.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, a estimé que les entreprises commençaient à prendre conscience des possibilités offertes par les différents dispositifs d'allégement du coût du travail, ainsi que de leur caractère durable, et il a insisté sur l'impact positif de la "ristourne dégressive" sur le développement du travail à temps partiel.

Le ministre a par ailleurs estimé que l'allégement des coûts du travail avait permis un freinage des délocalisations d'emplois dans le secteur textile, et que le retard d'investissement productif en France pouvait être responsable d'une baisse de la productivité du travail.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi, a insisté sur le caractère significatif de l'allégement du coût du travail sur les bas salaires, qui devrait être encore renforcé par le transfert d'une part des cotisations d'assurance maladie sur la contribution sociale généralisée, ainsi que sur la volonté du Gouvernement de promouvoir les emplois de services.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial des crédits du travail, après avoir rappelé que l'ensemble des crédits consacrés à l'emploi devraient augmenter de 8 % en 1997, s'est interrogé sur les conséquences d'économies budgétaires telles que celle pratiquée sur les dépenses de stages collectifs d'insertion et de formation à l'emploi pour les chômeurs de longue durée ; le rapporteur spécial a par ailleurs insisté sur la nécessité d'opérer une évaluation permanente des aides à l'emploi, puis s'est interrogé sur les prévisions économiques implicites qui avaient sous-tendu le projet de budget du travail pour 1997 ainsi que sur les conséquences à venir de la loi "de Robien" sur les négociations d'entreprises relatives à la réduction du temps de travail ; enfin, le rapporteur spécial a souhaité connaître les perspectives de négociations de l'Etat avec l'union interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), compte tenu des excédents financiers vraisemblablement dégagés par celle-ci en 1996 et en 1997.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, a estimé que certaines économies budgétaires résultant de mesures telles que la limitation des contrats emploi-solidarité ou les stages collectifs d'insertion et de formation à l'emploi pourraient avoir des répercussions directes sur les chiffres du chômage ; le ministre a insisté sur les progrès réalisés dans les plans sociaux accompagnant les licenciements économiques et a reconnu que la loi "de Robien", tout en ayant des conséquences très positives sur l'emploi, ne devait pas se révéler un obstacle à la négociation d'entreprise sur le temps de travail.

Enfin, **M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales**, s'est déclaré confiant dans les perspectives de négociations entre l'Etat et l'UNEDIC.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi, a rappelé que les stages collectifs d'insertion et de formation à l'emploi n'avaient pas fait leurs preuves en matière d'insertion professionnelle et que le projet de loi de cohésion sociale comporterait plusieurs mesures favorables à cette insertion pour les personnes rencontrant les plus grandes difficultés.

En réponse à **M. Alain Richard**, le ministre du travail et des affaires sociales a estimé que l'allégement du coût du travail ne provoquait pas d'effet d'aubaine, car il ne faisait que compenser un poids des charges sociales supérieur en France à celui des autres pays européens et représentait un

élément efficace de lutte contre le travail clandestin ; le ministre a par ailleurs estimé que les mesures prises en faveur du textile étaient parfaitement justifiées au plan européen par les conséquences des dévaluations compétitives opérées par certains Etats membres, après que **M. Christian Poncelet, président**, eut rappelé que le Gouvernement français avait demandé à la Commission européenne l'adoption de sanctions contre ces Etats ; enfin, le ministre a précisé que le coût global pour l'Etat du dispositif d'aide à la réduction du temps de travail serait directement dépendant du caractère durable des emplois créés dans ce cadre, et a annoncé la mise en place d'une cellule de suivi de ce dispositif dans chaque direction départementale du travail et de l'emploi.

En réponse à **M. Jean-Pierre Masseret**, le ministre du travail et des affaires sociales a estimé que le coût total du chômage pour la nation s'établissait autour de 300 milliards de francs.

Répondant à **M. Marc Massion**, le ministre du travail et des affaires sociales a souligné le maintien des crédits inscrits en 1997 au bénéfice des entreprises d'insertion.

En réponse à **M. Henri Collard**, le ministre du travail et des affaires sociales a insisté sur le succès rencontré par le chèque emploi service, aujourd'hui détenu par 700.000 personnes, tout en reconnaissant la nécessité pour l'administration de régler certains problèmes locaux d'application du dispositif.

Répondant à **M. Jacques Chaumont**, le ministre du travail et des affaires sociales a clairement affirmé la volonté du Gouvernement de lutter contre le travail clandestin, un projet de loi venant d'être adopté en ce sens par le Conseil des ministres, qui prévoit notamment de renforcer les sanctions existantes.

En réponse à **Mme Marie-Claude Beaudeau**, il a rappelé la nécessité de réduire l'endettement public, aujourd'hui largement mobilisé pour financer des dépenses de fonctionnement ; le ministre a, par ailleurs, insisté sur la vigilance de l'administration vis-à-vis de l'emploi des fonds publics, notamment dans le cadre de la négociation des plans sociaux accompagnant les licenciements économiques.

Répondant à **M. Roger Besse**, le ministre du travail et des affaires sociales est convenu de la nécessité d'améliorer encore la procédure de redressement judiciaire des entreprises.

En réponse à **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**, il a précisé que la suppression prévue du

cumul de l'abattement de 30 % des charges sociales pour le temps partiel et de la préretraite progressive n'annonçait pas une série de suppressions de cumuls du même type.

Répondant à **M. Michel Mercier** et **Mme Marie-Claude Beaudeau**, le ministre du travail et des affaires sociales a confirmé la volonté du Gouvernement de réduire de 70.000 le nombre des entrées en contrat emploi-solidarité, et d'instituer un ticket modérateur de l'ordre de 150 francs par mois à la charge des employeurs, ce qui faisait l'objet actuellement de discussions en cours avec les services de l'éducation nationale et des hôpitaux.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi, a ensuite rappelé que le budget du travail pour 1997 assurait le maintien des contrats emplois consolidés, ainsi que le financement de 25.000 emplois de ville et que le projet de loi relatif à la cohésion sociale prévoyait la mise en place de contrats d'utilité sociale.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi, a, par ailleurs, estimé que s'agissant d'emplois pérennes, les collectivités locales devaient pouvoir prendre en partie le relais de l'action de l'Etat ; elle a par ailleurs rappelé que l'emploi aidé faisait l'objet de contrôles au sein d'instances départementales et, au sein même des entreprises du secteur marchand, par les représentants du personnel ; elle a précisé enfin que le projet de loi de finances pour 1997 prévoyait d'instituer une réduction d'impôt sur le revenu de 20 % sur les travaux réalisés au domicile des particuliers.

Réunie le **mardi 22 octobre 1996** sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a **décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits du Travail pour 1997 et des articles 94, 95, 96 et 97 rattachés.**

Réunie à nouveau le **jeudi 21 novembre 1996** sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a **décidé de confirmer la position précédemment adoptée.**

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 36-15 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-100966-0



9 782111 009660

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 9,10 F