

N° 90

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Par MM. Louis SOUVET et Jean MADELAIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Jacques Bimbenet, Mmes Michelle Demessine, Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Claude Huriet, Bernard Seillier, Louis Souvet, vice-présidents ; Jean Chérioux, Charles Descours, Roland Huguet, Jacques Machet, secrétaires ; François Autain, Henri Belcour, Jacques Bialski, Jean Bizet, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Philippe Darniche, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Michel Manet, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mazars, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

Voit les numéros :

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

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 38) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
I. AUDITION DU MINISTRE	7
II. EXAMEN DE L'AVIS	17
INTRODUCTION	25
I. LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	27
II. LES PRINCIPAUX CHIFFRES	38
III. LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET 1997	43
A. POUR « PRÉPARER L'AVENIR », LA POLITIQUE DE L'EMPLOI CHANGE DE NATURE	45
1. <i>L'allègement du coût du travail</i>	45
2. <i>Le recrutement et la formation des jeunes</i>	48
a) Les difficultés d'insertion des jeunes sont de plus en plus préoccupantes	48
b) Une politique d'insertion bénéficiant d'importants crédits mais qui se cherche encore	50
c) La contribution exceptionnelle assise sur la trésorerie de l'AGEFAL	52
3. <i>La prévention et l'accompagnement des restructurations</i>	56
B. LA SOLIDARITÉ EST RÉAFFIRMÉE TOUT EN ÉTANT RÉORGANISÉE	57
1. <i>Le contrat initiative emploi (secteur marchand)</i>	57
2. <i>Les contrats dans le secteur non marchand (CES, CEC, emplois ville)</i>	58
3. <i>L'insertion par l'économique</i>	60
a) Les associations intermédiaires	61
b) Les entreprises d'insertion	61
c) Les entreprises d'intérim d'insertion	61
4. <i>Les travailleurs handicapés</i>	62
C. LA MAÎTRISE DE LA PROGRESSION BUDGÉTAIRE	62
1. <i>Eviter les effets d'aubaine</i>	63
2. <i>Ajuster les crédits aux besoins réels, les réduire lorsque les mesures ne répondent pas aux objectifs</i>	65
3. <i>Les transferts de responsabilités et de charges</i>	67
a) L'allocation de formation reclassement (AFR)	67
b) L'inscription des demandeurs d'emploi	68
c) L'activation des dépenses passives	68
d) La garantie de ressources des travailleurs handicapés	76
4. <i>La participation du service public de l'emploi à la rigueur budgétaire</i>	76
a) Les moyens de services	76
b) L'Agence nationale pour l'emploi	77
c) L'Association pour la formation professionnelle des adultes	78

IV. LES RELATIONS DU TRAVAIL	80
1. <i>La négociation collective</i>	80
2. <i>Les conseillers des salariés</i>	81
3. <i>Les juridictions du travail</i>	82
4. <i>Les accidents du travail</i>	83
5. <i>Le mouvement syndical</i>	85
6. <i>Les conflits du travail</i>	86



Cet avis est présenté par deux rapporteurs :

- **M. Louis Souvet**, pour le travail et l'emploi ;
- **M. Jean Madelain**, pour la formation professionnelle.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 20 novembre 1996, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'**audition de Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi, sur les crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle pour 1997.**

Après avoir demandé à la commission de bien vouloir excuser M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, **Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi**, a présenté le budget du travail, qui s'élève à 150,3 milliards de francs. Elle a souligné que celui-ci progressait de 8 %, soit 11 milliards, ce qui en faisait un budget d'exception, dans la mesure où l'ensemble des dépenses de l'Etat restait stable, et en a précisé les objectifs : préparer l'avenir, affirmer la solidarité et maîtriser la progression budgétaire.

Le ministre a alors détaillé les grandes actions visant à préparer l'avenir. Elle a rappelé que 1,5 % de croissance permettait aujourd'hui de maintenir l'emploi, alors qu'il fallait 2,3 % dans les années 80, ce qui justifiait de persévérer dans la voie ayant permis d'arriver à ce résultat.

Mme Anne-Marie Couderc a alors présenté les trois dispositifs retenus pour rendre la croissance plus riche en emplois : l'allègement du coût du travail, l'incitation au développement du temps partiel et l'incitation à la réduction et à l'aménagement du temps de travail. Elle a précisé que 38,3 milliards étaient affectés à la ristourne dégressive sur les bas salaires et 2 milliards à des allègements complémentaires pour les entreprises des secteurs du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure.

Après avoir rappelé le mécanisme de la ristourne dégressive qui procure un allègement de 1.160 francs par mois au niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et cesse à 1,33 SMIC, chiffres portés respectivement à 1.900 francs et à 1,5 SMIC dans les secteurs privilégiés, le ministre a indiqué que son application au temps partiel lui paraissait très incitative. Elle a également indiqué que les crédits prévus pour financer l'application de la loi du 11 juin 1996 s'élevaient à 800 millions de francs.

Mme Anne-Marie Couderc a ensuite présenté les grandes actions en faveur du recrutement et de la formation des jeunes. Elle a indiqué que 12,7 milliards étaient destinés aux contrats d'apprentissage et à la formation en alternance, ce qui permettra de financer 20.000 contrats d'apprentissage de plus qu'en 1996, soit un total de 22.000 nouveaux contrats ainsi que 5.000 contrats de qualification supplémentaires, ce qui portera le nombre des nouveaux contrats à 130.000.

Elle a également mentionné l'augmentation des crédits des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) destinée, notamment, à la mise en place des « espaces jeunes ».

Puis, Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi, a abordé le deuxième objectif du budget : affirmer la solidarité. Elle a rappelé que le contrat initiative emploi (CIE) était le principal instrument de lutte contre le chômage de longue durée. Destiné à permettre le retour à l'emploi dans le secteur marchand, le CIE a bénéficié à près de 475.000 salariés en 1996. Mais, conformément aux recommandations de la commission parlementaire sur les aides à l'emploi, il a été recentré au profit des personnes connaissant les plus graves difficultés ; la prime, de 1.000 ou de 2.000 francs, leur a été réservée. Les crédits inscrits en 1997 s'élèvent à 17,9 milliards et le nombre de CIE devrait atteindre 498.000 en décembre 1997.

Abordant l'insertion des publics en difficulté dans le secteur non marchand, le ministre a indiqué que le budget permettait de financer 500.000 contrats emploi solidarité (CES) en métropole, 20.000 emplois consolidés à l'issue d'un CES, auxquels il fallait ajouter 25.000 emplois ville pour un coût total de 14,8 milliards.

Elle a rappelé que d'autres dispositions devraient être prises dans la loi de cohésion sociale au profit des titulaires de minima sociaux. 25.000 contrats d'initiative locale devraient ainsi être financés par une fraction des allocations versées au titre du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Le ministre a également indiqué que 500 places nouvelles seraient ouvertes pour les travailleurs handicapés dans les ateliers protégés (AP) et 2.000 places en centres d'aide par le travail (CAT). Elle a rappelé que 5,8 milliards étaient inscrits au budget de l'action sociale pour les CAT et 22,3 milliards pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Enfin, elle a indiqué que 78 millions de francs étaient consacrés au droit des femmes, notamment pour lutter contre la violence exercée sur elles et sur les enfants.

Abordant le troisième objectif, maîtriser la progression budgétaire, **Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi**, a rappelé que l'évolution spontanée du budget sur les bases de 1996 aurait conduit à une augmentation de plus de 26 milliards, alors que la progression avait été contenue à 11 milliards. Elle a indiqué que 15 milliards d'économie avaient été trouvés dans la suppression des effets d'aubaine, l'ajustement du coût de certains dispositifs aux besoins réels, la conjugaison des efforts de l'Etat avec ceux des partenaires sociaux et par une volonté de gestion particulièrement rigoureuse du service public de l'emploi.

C'est ainsi que l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ) avait été supprimée, que les retraites progressives avaient été recentrées sur les entreprises en restructuration et qu'un ticket modérateur avait été institué pour les contrats emploi solidarité afin que les employeurs acquittent au moins 5 % du coût du contrat.

Elle a indiqué, en outre, que le nombre de stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) serait réduit de 160.000 à 100.000, pour une économie de 1,1 milliard, que l'indemnité de chômage partiel serait ramenée de 18 à 16 francs, enfin que la prime versée dans le cadre de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE) serait supprimée, les 60.000 chômeurs susceptibles d'être candidats à la création d'entreprise continuant toutefois à bénéficier de l'exonération de charges sociales. Elle a précisé en outre que, parmi eux, les bénéficiaires du RMI et de l'ASS continueraient à percevoir leur allocation pendant six mois.

Le ministre a ensuite justifié le transfert sur l'union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), en concertation avec les partenaires sociaux, d'une partie du financement de l'allocation de formation reclassement (AFR) destinée aux chômeurs. Elle a également indiqué que l'Etat compenserait les nouvelles charges que représentait pour l'UNEDIC l'inscription des demandeurs d'emploi. Puis, elle a rappelé que l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) prendrait à sa charge une partie du financement de la garantie des ressources des travailleurs handicapés en milieu ouvert.

Enfin, elle a illustré la part que prenait le ministère dans la rigueur budgétaire par la baisse de ses moyens, hors dépenses de personnel, de 1,6 %. Elle a cependant précisé que les moyens de fonctionnement de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) seraient stabilisés, tandis que ceux de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) ne diminueraient que de 180 millions de francs.

Mme Anne-Marie Couderc a ensuite répondu aux questions de M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, qui s'exprimait en son nom et au nom de M. Jean Madelain, empêché.

Interrogée sur la politique en faveur de l'insertion des jeunes, le ministre a indiqué que l'ouverture du contrat initiative-emploi aux jeunes en grande difficulté, après avoir démarré lentement en septembre, augmentait régulièrement et devrait atteindre très bientôt un rythme de 3.000 CIE par mois. Elle a rappelé les actions menées par l'ANPE en direction des jeunes diplômés et notamment la création des clubs de jeunes chercheurs d'emplois diplômés, dont le taux de réussite s'élevait à 80 % au bout de quatre mois de recherche d'emploi. Elle a également indiqué que l'éducation nationale travaillait à un projet de stage de fin d'études, dont l'expérimentation était en cours, et que l'Etat négociait avec les partenaires sociaux pour mettre en place un contrat formation-expatriation, qui serait de 18 mois au minimum. Ce projet pourrait être présenté au sommet des jeunes prévu au mois de janvier 1997. Enfin, elle a précisé que les modifications récentes du contrat initiative-emploi avaient freiné momentanément le recours à ce dispositif, mais qu'il avait maintenant retrouvé un rythme de 18.000 contrats par mois.

Interrogée par M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, sur les effets des réductions de crédits et des modifications de certaines règles, Mme Anne-Marie Couderc a admis que cela aurait sans doute des répercussions sur l'emploi, mais que celles-ci seraient limitées, en raison de la progression du nombre de CIE et d'emplois consolidés, et de l'allègement de charges sociales ; celui-ci devrait compenser, à croissance constante, un effet sur le chômage estimé à 35.000 nouveaux chômeurs.

Elle a rappelé que l'objectif du Gouvernement était de réduire progressivement le nombre des CES afin de le ramener à 500.000, et de privilégier les insertions de longue durée dans le secteur marchand, notamment pour répondre aux critiques formulées par la Cour des Comptes.

Après avoir rappelé la répartition des CES entre les collectivités territoriales (28 %), les associations (37 %), les établissements publics (13 %) et l'éducation nationale (10 %), elle a considéré que le ticket modérateur ne constituait pas une charge trop lourde. Elle a cependant précisé que des discussions seraient entreprises avec l'éducation nationale pour trouver des solutions alternatives au recours aux CES.

Interrogée sur la suite donnée aux travaux de l'instance d'évaluation de la loi quinquennale, Mme Anne-Marie Couderc a indiqué que l'ensemble des résultats disponibles serait adressé au Parlement. Elle a en outre souhaité que la commission mixte continue ses travaux et a indiqué que le

Gouvernement n'avait pas encore pris de position sur les suites à donner aux analyses fournies.

Interrogée sur l'application de l'article 39 de la loi quinquennale dans la rédaction issue de la loi du 11 juin 1996, le ministre a reconnu que ce dispositif suscitait l'intérêt des entreprises, mais qu'il était encore trop tôt pour en dresser un véritable bilan. Une quarantaine d'accords d'entreprise concernant ces salariés avaient été signés, dont un tiers pour créer des emplois et deux tiers pour éviter des suppressions d'emplois. Le ministre a également indiqué que les négociations de branches sur l'aménagement et la réduction du temps de travail se poursuivaient sans subir notablement les effets de la loi de Robien.

*En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui doutait que les 800 millions inscrits au budget soient suffisants, le ministre a indiqué que ces crédits devaient l'être, mais qu'une nouvelle évaluation pourrait être faite en fonction des premiers résultats.*

*Interrogée sur la baisse des crédits consacrés à la formation professionnelle, **Mme Anne-Marie Couderc** a indiqué que ceux-ci, en raison de l'augmentation des primes d'apprentissage et de leur inscription dans le budget du travail, passaient de 21 à 24 milliards, la seule réduction concernant le transfert d'une partie de la charge de l'AFR à l'UNEDIC. Elle a ajouté que les moyens d'action du ministère seraient identiques à ceux de 1996.*

***Mme Anne-Marie Couderc, ministre déléguée pour l'emploi**, a également indiqué que les crédits accompagnant le transfert conventionnel aux régions des formations préqualifiantes avaient été réduits dans la mesure où le dispositif était sorti de sa phase transitoire et ne nécessitait plus de prévoir un financement pour les actions de formation non transférées. Elle a aussi rappelé que les crédits affectés aux régions pour les formations qualifiantes avaient été réévalués comme la dotation globale de fonctionnement.*

*Interrogée sur l'opportunité de réformer la collecte des fonds de la formation professionnelle, **Mme Anne-Marie Couderc** a admis qu'une clarification du financement de l'apprentissage était nécessaire, dans la mesure où il existait 566 organismes collecteurs pour une collecte évaluée à 3,6 milliards. Elle a rappelé que le contrôle de la collecte était désormais confié au ministère du travail et des affaires sociales. Elle a indiqué que le rapport de M. Michel de Virville sur la formation professionnelle proposait de transférer une partie de la collecte (quotas) aux organismes paritaires collecteurs agréés qui, en contrepartie, devraient financer les demandes de formation présentées par les entreprises, et de réserver la collecte du*

« barème » aux organismes consulaires. Elle a précisé que ces propositions n'avaient pas reçu un accueil favorable de la part des intéressés et que M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, avait annoncé qu'il n'envisageait pas de revoir les circuits de financement de l'apprentissage dans l'immédiat.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, soulignant l'importance des sommes en jeu, a indiqué qu'une réforme du système de collecte était urgente afin de mieux garantir sa transparence et son efficacité, et qu'à défaut de voir les choses évoluer dans le bon sens, il pourrait envisager de demander la création d'une commission d'enquête parlementaire.

Interrogée sur les suites données au rapport de M. Michel de Virville et sur le prélèvement d'1 milliard décidé par l'Assemblée nationale sur les fonds de l'association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL), **Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi**, a indiqué que le rapport sur la formation professionnelle constituait une excellente base de travail à partir de laquelle trois axes de réflexion pouvaient être définis : le développement de la formation en alternance sous contrat de travail, l'institution d'un compte « épargne temps formation » et la mise en place d'un système de validation des compétences tout au long du parcours professionnel.

A propos de l'amendement sur l'AGEFAL, elle a reconnu que son adoption avait été mal ressentie par le ministère du travail, dans la mesure où il s'agissait de fonds destinés à l'emploi des jeunes. Elle s'est cependant interrogée sur l'importance des fonds inemployés. Elle a indiqué que le Gouvernement étudiait les effets de ce prélèvement, qui pourrait d'ailleurs s'élever à 1,6 milliard, ce qui mettrait gravement en péril le financement des contrats de formation en alternance.

MM. Jean-Pierre Fourcade, président, et Charles Descours ont regretté qu'il s'agisse d'une initiative parlementaire.

Enfin, interrogée sur les « maisons de l'information sur la formation », le ministre a indiqué qu'il existait une vingtaine de maisons de ce type et a précisé les objectifs de la mission d'étude demandée par le ministre du travail et des affaires sociales. Il s'agit, notamment, de dresser un inventaire de ce réseau et de voir comment il s'articule avec les structures nationales. Le ministre a évoqué, à cette occasion, la signature prochaine d'une convention cadre entre l'ANPE et l'association des maires de France, afin de rendre plus efficaces les actions de recherche d'emploi sur le terrain.

M. Paul Blanc a interrogé le ministre sur l'augmentation de l'allocation aux adultes handicapés et sur les risques de remise en cause des missions de l'AGEFIPH.

M. André Jourdain, après avoir manifesté son accord sur les principales orientations du budget, a souhaité savoir si le transfert à l'UNEDIC de l'inscription des chômeurs s'était traduit par une baisse des crédits de l'ANPE. Il a mentionné certains dysfonctionnements du dispositif d'exonération de charges sociales dans les zones de revitalisation rurale. Il a également rappelé qu'il était l'auteur d'une proposition, qui avait retenu l'intérêt unanime de la commission, en vue de la création d'emplois financés sur les fonds de l'assurance chômage.

M. Roland Huguet, après avoir énuméré sous forme de sigles les principaux dispositifs de la politique de l'emploi, a relevé, pour l'approuver, un propos du ministre qui indiquait sa préférence pour les investissements plutôt que pour la multiplication des aides à l'emploi. Il a ensuite interrogé le ministre sur la meilleure façon de rendre plus efficace, en terme de créations d'emplois, l'allègement du coût du travail, sur la réduction du nombre d'entrées dans les dispositifs destinés aux jeunes, sur le sort des salariés de plus de 45 ans, qui ne bénéficieront peut-être plus aussi facilement de l'allocation de formation reclassement, sur la décomposition des crédits inscrits au budget des charges communes, sur l'extension aux chômeurs de l'allocation de remplacement pour l'emploi, sur l'absence de crédits consacrés à l'association pour la gestion de la structure financière (ASF), sur le changement des règles d'ouverture des droits à l'allocation de solidarité spécifique, sur la prorogation des primes d'embauche versées dans le cadre d'un contrat de qualification et sur les mesures à l'étude en faveur de l'augmentation de la flexibilité de l'emploi.

M. Alain Vasselle s'est interrogé sur les moyens dont disposaient les missions locales et a souligné la difficulté qu'avait l'ANPE pour s'intégrer aux structures polyvalentes de service public. Il a aussi regretté que le dispositif d'allocation différentielle en faveur des chômeurs qui figurait dans la loi quinquennale n'ait pas été mis en oeuvre.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a observé que la modification régulière des dispositifs de la politique de l'emploi rendait cette dernière très difficilement compréhensible. Elle a manifesté sa crainte de voir le nombre de CES réduit à proportion de la création de nouveaux contrats. Elle a regretté la suppression de la prime en faveur de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise et a manifesté sa crainte de voir la ristourne dégressive sur les bas salaires inciter les employeurs à imposer le temps partiel. Elle s'est inquiétée des suppressions d'emplois, notamment de contrôleurs du travail, au moment où l'on désirait lutter davantage contre le

travail clandestin. Enfin, elle a souhaité connaître les modalités de financement des plans locaux d'insertion dans l'emploi.

M. Guy Fischer a demandé si les premiers effets de la loi de financement de l'apprentissage étaient connus. Il a manifesté sa crainte de voir la création de contrats d'initiative locale entraîner un désengagement progressif de l'Etat des contrats emploi solidarité. Il a souligné le rôle des missions locales et s'est inquiété du devenir de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE).

Mme Nelly Olin s'est inquiétée de la complexité de la politique de l'emploi.

En réponse aux différents orateurs, **Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi**, a indiqué que le transfert de la garantie de ressources en milieu ouvert à l'AGEFIPH répondait aux missions de cet organisme et que cela n'aurait pas d'incidences sur ses autres interventions. Elle a relevé que l'ANPE ne subissait pas de réduction de crédits du fait des transferts à l'UNEDIC de l'inscription des demandeurs d'emploi. Elle a relevé que la proposition de M. André Jourdain s'apparentait aux conventions de coopération et qu'elle devait faire l'objet de discussions entre partenaires sociaux. Elle a reconnu qu'il conviendrait de rechercher quelles étaient les causes des dysfonctionnements du dispositif d'allègement de charges sociales dans les zones de revitalisation rurale et a précisé que des consignes avaient été données aux services du travail.

Le ministre a rappelé que la politique de l'emploi était justifiée par l'absence de croissance suffisante et qu'elle se décomposait en aides structurelles, en aides visant à développer le rôle des entreprises dans le domaine de la formation, en aides conjoncturelles et en aides relevant de la solidarité nationale. Elle a indiqué qu'une reprise très nette des formations en alternance avait été observée, de 15 à 17 %, depuis la fin de l'été.

Elle a précisé que le changement de règles d'entrée en ASS ne touchait que les nouveaux bénéficiaires. Elle a justifié le report sur l'UNEDIC d'une partie du financement de l'AFR par la situation financière favorable de cet organisme. Elle a précisé que 80 % des crédits inscrits au budget des charges communes concernaient la ristourne dégressive et que l'absence de crédits en faveur de l'ASF s'expliquait par l'expiration au 31 décembre 1996 de la convention signée avec les partenaires sociaux, ajoutant toutefois que ceux-ci avaient demandé à l'Etat de revoir sa position.

Enfin, elle a affirmé que le Gouvernement n'avait pas de projets particuliers en matière de flexibilité du travail et qu'en revanche il s'était engagé dans une démarche de simplification des formalités administratives.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souhaité que soient publiées régulièrement des statistiques sur l'emploi salarié et non salarié.

Mme Anne-Marie Couderc a déclaré partager sa préoccupation et a indiqué que certaines publications répondaient en partie à cette demande.

Elle a ensuite précisé que les crédits en faveur des missions locales augmentaient légèrement, notamment pour permettre la poursuite de la mise en place des espaces jeunes.

Elle a indiqué que des instructions avaient été données à l'ANPE pour qu'elle s'intègre dans les structures polyvalentes de service public. Elle a cependant reconnu que les situations locales étaient très diverses. Elle a rappelé que l'allocation différentielle n'avait pas été retenue par les partenaires sociaux qui lui avaient préféré les conventions de coopération.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a insisté sur le fait que les partenaires sociaux avaient, ainsi, volontairement refusé d'appliquer une disposition législative, au motif qu'elle concourait à la déqualification des cadres.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi, a reconnu que la loi n'avait pas été respectée, alors même que le Parlement acceptait pour sa part de transcrire dans la loi les accords des partenaires sociaux. Elle a reconnu que les collectivités territoriales rencontraient parfois des difficultés pour mettre en oeuvre des emplois dans le secteur non marchand et a indiqué que des comités de pilotage avaient été institués à titre expérimental dans certains départements.

A propos de l'ACCRES, le ministre a indiqué que le chèque conseil était maintenu et que le ministre des petites et moyennes entreprises élaborait actuellement un dispositif de droit commun pour la création d'entreprise, reposant sur des circuits de financement de proximité. Elle a, par ailleurs, réaffirmé que les bénéficiaires du RMI et de l'ASS qui créeraient leur entreprise verraient leur allocation maintenue pendant six mois.

A propos de l'usage abusif qui pourrait être fait du temps partiel, le ministre a indiqué qu'elle souhaitait voir élaborer une charte du bon usage du temps partiel.

Enfin, elle a rappelé les décisions prises récemment par le Gouvernement pour lutter contre le travail clandestin. Elle a indiqué que l'ensemble des corps de contrôle seraient progressivement fusionnés. Elle a aussi précisé que les PLIE ne subiraient pas de changements.

M. Guy Fischer ayant mentionné des retards dans le déblocage des fonds européens, *Mme Anne-Marie Couderc* a précisé que ses services avaient pris les contacts nécessaires pour réduire les délais de versement. Elle a aussi précisé que les contrats d'initiative locale devaient être inclus dans le dispositif global d'insertion dans l'emploi et que les partenaires sociaux avaient entamé une négociation qui portait notamment sur la reconduction éventuelle des allocations de remplacement pour l'emploi.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le jeudi 21 novembre 1996, sous la présidence de M. Bernard Seillier, vice-président, la commission a examiné les rapports pour avis de MM. Louis Souvet et Jean Madelain sur les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1997.

Après avoir précisé qu'il s'exprimait également au nom de M. Jean Madelain, rapporteur pour avis des crédits de la formation professionnelle, empêché, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits du travail et de l'emploi, a indiqué que le budget pour 1997 reprenait les objectifs fixés par le Gouvernement depuis deux ans : préparer l'avenir en développant le lien « emploi-croissance » et en favorisant les politiques d'insertion et de formation des jeunes, réaffirmer la solidarité en faveur des publics les plus défavorisés et participer à la maîtrise de la progression budgétaire.

Le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits consacrés à la politique de l'emploi progressaient de 8 % par rapport à 1996, essentiellement pour financer les exonérations de charges sociales. Il a souligné le changement de nature du budget qui laissait désormais une place moins importante aux actions traditionnelles de la politique de l'emploi.

Puis, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a résumé le contexte dans lequel s'inscrivait la politique de l'emploi : une croissance modeste du produit intérieur brut, une stabilité des effectifs salariés, mais également une augmentation du chômage. Il a expliqué la progression de ce dernier par la situation économique, la diminution du nombre d'entrées dans les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi, ainsi que par la forte croissance de la population active (+ 160.000).

Il a toutefois précisé que 140.000 emplois auraient été créés en 1996, en grande partie dans le secteur tertiaire et très souvent à temps partiel.

Il a souligné le fait qu'une croissance modeste (1,5 %) était aujourd'hui suffisante pour maintenir le taux de chômage à un niveau constant en absorbant le surplus de population active. En conséquence, la croissance de plus de 2 % attendue l'année prochaine devrait entraîner une diminution du chômage, à condition toutefois que l'impact sur l'emploi des restrictions apportées au traitement social du chômage ne soit pas trop important.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Il a indiqué que ceux-ci étaient répartis en deux grandes masses : le budget du ministère (section du travail) qui s'élevait à 103 milliards de francs (+ 3,5 %) et les crédits inscrits au budget des charges communes qui s'élevaient à 47,3 milliards (+ 19 %).

Il a précisé que la majeure partie de la hausse était consacrée à l'allègement des charges sociales et que, pour appliquer les consignes de rigueur budgétaire, les crédits affectés à certains des autres dispositifs de la politique de l'emploi avaient été réduits.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a alors présenté les principales caractéristiques du budget pour 1997.

Il a tout d'abord rappelé que, pour préparer l'avenir, le budget privilégiait trois types d'actions : l'allègement du coût du travail, l'insertion des jeunes et l'aide aux restructurations.

Il a indiqué que 38,3 milliards inscrits au budget des charges communes étaient consacrés à la ristourne dégressive sur les bas salaires fusionnée avec l'abattement famille, que 2 milliards étaient en outre dévolus au secteur du textile et que 1,5 milliard était consacré aux aides à l'aménagement du territoire.

Après avoir rappelé le mécanisme de la ristourne dégressive et son application au temps partiel, ainsi que l'exonération pour l'embauche d'un premier salarié et l'aide fiscale pour les emplois familiaux, il a indiqué que le budget prenait en compte, avec 800 millions, la mise en oeuvre de la loi du 11 juin 1996 « dite de Robien » qui proposait des aides à l'aménagement et à la réduction du temps de travail en contrepartie d'embauches ou, dans le cadre de plans sociaux, de maintien de l'emploi.

Il s'est cependant interrogé sur le coût du dispositif et sur l'influence qu'il pourrait exercer sur les négociations de branches en cours relatives à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

Après avoir rappelé les difficultés d'insertion des jeunes, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a présenté les principales mesures visant à faciliter leur formation et leur recrutement par les entreprises.

Il a indiqué que l'aide au premier emploi des jeunes et le complément d'aide à l'emploi avaient été supprimés en raison de leur faible succès et que le contrat initiative-emploi (CIE) avait été ouvert aux jeunes les plus en difficulté. Il a souligné que les mesures liées à l'insertion professionnelle

augmentaient de 18,86 % (17,664 milliards) : 9,531 milliards d'exonérations de charges et 5,27 milliards de primes à l'embauche et à la formation étaient consacrés à l'apprentissage, ce qui permettrait de financer 220.000 contrats nouveaux, et 2,831 milliards étaient par ailleurs destinés à financer l'exonération de charges sociales de 130.000 contrats de qualification.

Le rapporteur pour avis a ensuite détaillé les difficultés qui risquaient d'entraver le développement des contrats de formation en alternance à la suite de l'adoption d'un amendement par l'Assemblée nationale visant à opérer un prélèvement de 1 milliard au moins sur les fonds de l'association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL). Il a expliqué que l'importance de la trésorerie de cet organisme était due, d'une part, au retard pris pour mettre en oeuvre les formations en raison de la réforme du système de collecte et, d'autre part, aux efforts de rigueur décidés par les partenaires sociaux pour être en mesure de financer un plus grand nombre de contrats. Il a indiqué qu'il proposait avec M. Jean Madelain un amendement visant à supprimer ce prélèvement.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite détaillé le deuxième objectif du budget du travail pour 1997 : réaffirmer la solidarité en faveur des publics les plus en difficulté tout en la réorganisant.

Après avoir indiqué que les actions en faveur des publics prioritaires bénéficiaient de 42,5 % du total des crédits (+ 10,88 %), le rapporteur pour avis a dressé un bilan du contrat initiative-emploi, soulignant notamment ses effets sur la diminution du chômage de longue durée. Il a indiqué que 17,9 milliards lui seraient consacrés en 1997 afin de permettre 280.000 nouvelles entrées et d'atteindre 498.000 contrats en fin d'année. Il a, en outre, précisé qu'en raison de son coût et de certains effets pervers, le dispositif avait été réorienté sur les publics prioritaires, et notamment sur les jeunes.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué que, dans le secteur non marchand, 500.000 contrats emploi solidarité seraient financés pour un coût de 11,991 milliards, ainsi que 20.000 emplois consolidés à l'issue d'un contrat emploi solidarité (CES) et 25.000 emplois ville.

Le rapporteur pour avis a également rappelé les crédits consacrés dans le budget du travail aux travailleurs handicapés, qui permettront d'augmenter le nombre de places d'insertion par le travail à 109.350 en 1997. Il a aussi précisé que la garantie de ressources des travailleurs handicapés en milieu ouvert était mise à la charge de l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH), pour un montant de 245,74 millions.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite présenté les moyens retenus par le Gouvernement pour contenir à 11 milliards la progression du budget du travail qui, à défaut, aurait augmenté de 26 milliards.

Il a rappelé que, pour éviter les effets d'aubaine, l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ) et le contrat d'aide à l'emploi (CAE) avaient été supprimés et que la prime associée au CIE avait été modulée.

Il a indiqué que les moyens consacrés au retrait d'activité diminuaient de 2,58 %, notamment en raison du recentrage des préretraites progressives sur les entreprises en restructuration et de la réduction du nombre d'entrées nouvelles en allocation spéciale du fonds national de l'emploi (ASFNE).

Il a précisé que les employeurs de CES devraient désormais payer un ticket modérateur de 5 % et a rappelé que la Cour des Comptes avait formulé de nombreuses critiques à l'encontre de ce dispositif.

Il a également rappelé que les conditions de versement de l'allocation de solidarité spécifique seraient plus restrictives pour les nouveaux bénéficiaires.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite justifié d'autres réductions de crédits par des ajustements aux besoins ou par le fait que les mesures ne répondaient qu'imparfaitement aux objectifs.

Il a notamment cité le cas des stages d'insertion et de formation à l'emploi (CIF), dont le nombre est ramené de 160.000 à 100.000, du montant de la partie de l'indemnité de chômage partiel prise en charge par l'Etat, des mesures de soutien à la formation professionnelle des adultes, et des mesures d'insertion des jeunes non qualifiés.

Il a souligné qu'en revanche la dotation accompagnant la décentralisation des formations qualifiantes évoluait comme la dotation globale de fonctionnement.

Il a noté que les crédits consacrés à la formation professionnelle par l'Etat hors apprentissage étaient en baisse, la charge étant reportée sur les collectivités locales et les partenaires sociaux.

Il a souhaité, comme l'avait souvent fait M. Jean Madelain, que l'on sorte de la période transitoire de réforme des dispositifs de la formation professionnelle, rappelant que l'examen des propositions de M. Michel de Virville pouvaient en être l'occasion.

Il a également indiqué que la prime versée aux chômeurs pour la création ou la reprise d'entreprise était supprimée, seule subsistant l'exonération des charges sociales ainsi que le chèque-conseil. Il a toutefois précisé que les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) créant leur entreprise continueraient de percevoir leurs allocations pendant 6 mois. Il a justifié cette modification de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE) par la volonté du Gouvernement de mettre en place un dispositif global d'aides à la création d'entreprise.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite indiqué que la maîtrise de la progression budgétaire passait également par le transfert de responsabilités et de charges. Il a notamment cité l'allocation de formation reclassement (AFR) dont une partie plus importante du financement, à hauteur de 2,66 milliards, était mise à la charge de l'union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), ce qui ramènerait la part financée par l'Etat à 40 %, et la garantie de ressources des travailleurs handicapés transférée à l'AGEFIPH.

Il a toutefois indiqué que 250 millions étaient prévus pour permettre à l'UNEDIC de prendre en charge l'inscription des demandeurs d'emploi.

Enfin, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a indiqué que le service public de l'emploi participait lui aussi à la rigueur budgétaire, ses crédits n'augmentant que de 1,91 %.

Il a ainsi mentionné les crédits de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), qui diminuaient de 2,42 % et ceux de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), qui baissaient de 0,85 %. Il a aussi précisé que ces deux organismes avaient réalisé les objectifs prévus par les contrats de progrès signés avec l'Etat et poursuivaient avec succès leur réforme.

En conclusion, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a souligné que le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, constituait une exception dans le cadre restrictif du projet de loi de finances, sans cependant échapper aux impératifs de rigueur et d'économie.

Il a indiqué que, malgré certaines incertitudes entourant la mise en oeuvre de la politique de l'emploi, les choix gouvernementaux, notamment en faveur de l'allègement du coût du travail et du partage du travail, apparaissaient clairement et méritaient d'être approuvés.

C'est pourquoi il a invité la commission à donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Après que la commission eut accueilli M. Paul Vergès, Mme Joëlle Dusseau a souligné que le rapport dressait un constat négatif de la situation de l'emploi, qui condamnait la politique menée actuellement. Elle a souligné la complexité et le désordre de cette politique, a déploré la baisse de certains crédits, notamment ceux de l'ACCRE, et a souhaité que l'instauration du ticket modérateur sur les CES tienne compte de la diversité des employeurs.

M. Jean Chérioux, tout en soulignant l'objectivité du rapport, a admis la complexité de la politique de l'emploi. Il a souhaité savoir comment évoluait la population active française par rapport à celles des autres pays, et s'il existait des statistiques sur l'ensemble des emplois en France.

M. Roland Huguet a lui aussi souligné la complexité des dispositifs en faveur de l'emploi et a regretté que de nombreuses actions subissent une réduction de leurs moyens. Il s'est inquiété des risques de voir le dispositif « défensif » de la loi de Robien prendre le pas sur le dispositif « offensif ». Il a souhaité des précisions sur les crédits affectés aux missions locales et a indiqué la création dans le département du Pas-de-Calais d'une équipe de « facilitateurs », rendue nécessaire par la complexité de la politique de l'emploi. Il a regretté que l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise soit supprimée avant que le Gouvernement ait mis en place son dispositif global de financement des créations d'entreprise.

M. André Jourdain a souligné que le rapporteur avait indiqué que le budget du travail augmentait de 8 %, ce qui, selon lui, ne pouvait justifier un dénigrement de la politique actuelle de l'emploi. Il a reconnu que des ajustements étaient nécessaires entre les diverses actions pour adapter le dispositif aux besoins. C'est ce qui expliquait la complexité de cette politique. Il a relevé que la Cour des Comptes avait critiqué l'usage fait des CES et a souhaité que le rapport de M. Michel de Virville soit étudié attentivement par la commission afin de rechercher les moyens de mettre en oeuvre plus de clarté et de rigueur dans la formation professionnelle.

M. Jacques Machet s'est félicité de l'augmentation de 8 % du budget tout en reconnaissant qu'il laissait subsister quelques points d'interrogation qui justifieraient parfois une autre répartition des crédits ; il a, en conséquence, souhaité que la politique de l'emploi soit progressivement réorganisée et simplifiée.

M. Marcel Lesbros a souligné l'intérêt de la création de « facilitateurs » et a souhaité que la politique de l'emploi soit abordée de façon différente. Il a ainsi suggéré une décentralisation et une déconcentration des crédits afin de les utiliser au plus près du terrain. Revenant sur les dérives constatées à propos des CES, il a également souhaité une clarification du dispositif.

M. Gérard Roujas, jugeant la situation de l'emploi grave, voire « explosive », a déploré que le budget pour 1997 n'y consacre pas de moyens exceptionnels et se contenté de mesures timorées.

En réponse aux différents intervenants, **M. Louis Souvet**, rapporteur pour avis, a rappelé que le rapporteur pour avis devait présenter une information objective, destinée à éclairer la commission. Il a rappelé que si toutes les mesures ne donnaient pas les résultats attendus, du moins d'autres répondaient parfaitement à leurs objectifs. Il a ajouté qu'en matière de formation professionnelle, les régions avaient pris le relais dans plusieurs domaines et a admis, pour le déplorer, que les CES avaient été parfois utilisés de façon abusive.

Il a indiqué que son rapport écrit contenait des indications précises sur la croissance de la population française, desquelles il ressortait qu'avec les Etats-Unis, la France connaissait la plus forte croissance. Il a ajouté qu'à sa connaissance, l'administration ne publiait pas de statistiques sur l'ensemble de la population active occupée.

Il a dit qu'il partageait les craintes de M. Roland Huguet à propos de la loi de Robien, tout en soulignant que le dispositif défensif permettait d'éviter de nombreuses suppressions d'emplois.

Il a approuvé la création de « facilitateurs » permettant d'orienter les différents acteurs de la politique de l'emploi dans les dédales de celle-ci.

En réponse à M. Gérard Roujas, il a souhaité que, face à l'emploi, les élus conjuguent leurs efforts, ce qui permettrait d'éviter la création de situations « explosives ».

Il a souhaité que le rapport de M. Michel de Virville fasse l'objet d'une étude attentive.

M. Bernard Seillier, vice-président, a indiqué que la commission s'y consacrerait.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a alors apporté des précisions sur les crédits de l'alternance. Il s'est aussi déclaré favorable à une simplification des mesures de la politique de l'emploi et à une certaine déconcentration des crédits.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté deux amendements, le premier pour supprimer le prélèvement opéré sur les fonds de l'AGEFAL (art. 24 quater), le second pour corriger une anomalie du code du travail qui a pour effet de faire cotiser deux fois les entreprises de travail temporaire pour garantir les créances de salaires.

M. Jacques Machet s'est déclaré favorable à la décentralisation d'une partie des crédits consacrés à la politique de l'emploi, rappelant à cette occasion les propos du Président René Monory qui soulignait le fort potentiel en terme d'emploi du tissu économique local, plus aisément mobilisable à un niveau décentralisé.

La commission a adopté les deux amendements et a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Mesdames, Messieurs,

Les fascicules budgétaires présentent désormais les crédits par « agrégats ». Les regroupements opérés au sein de ces agrégats et les comparaisons de crédits entre ceux-ci montrent clairement que les objectifs définis il y a deux ans, et dont le caractère prioritaire a été renforcé l'année dernière, restent au coeur des préoccupations gouvernementales.

C'est ainsi que le budget pour 1997 consacré au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle s'articule autour des trois objectifs suivants :

- préparer l'avenir en développant le lien « croissance - emploi » et en favorisant les politiques de formation et d'insertion des jeunes ;
- réaffirmer la solidarité en faveur des publics les plus défavorisés ;
- participer à la maîtrise de la progression budgétaire.

Ces priorités justifient que les crédits du travail et de l'emploi continuent à progresser, de 8 %, par rapport à 1996, quand l'ensemble du budget, témoignant de la volonté de respecter les critères de Maastricht, reste à un niveau sensiblement identique à celui de 1996 (+ 0,8 %). Ces crédits représentent environ 10 % du budget total de l'Etat.

La politique de l'emploi n'a cependant aujourd'hui plus tout à fait le même champ ni la même nature que par le passé dans la mesure où une part grandissante des crédits est consacrée à l'allègement du coût du travail ; le passage progressif d'une cotisation sociale sur les revenus du travail à la contribution sociale généralisée (CSG), amorcé par la loi de financement de la sécurité sociale, donne même à ce transfert un caractère structurel qui pourrait en faire autre chose qu'un élément de la politique de l'emploi. En contrepartie, les

actions traditionnelles de la politique de l'emploi voient leur rôle réduit, même si budgétairement, en raison de l'effet de stock, ce changement n'apparaît pas aussi clairement. Néanmoins, l'évolution « spontanée » du budget aurait été plus importante d'environ 15 milliards, si ces mesures n'avaient pas été revues en baisse.

*

La priorité accordée à la politique de l'emploi est rendue nécessaire par un niveau de chômage élevé, sans véritables perspectives d'amélioration à court terme, et par une reprise de la croissance encore insuffisante pour entraîner durablement une reprise de l'emploi.

I. LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le deuxième trimestre 1996, après une hausse du PIB marchand non agricole au premier trimestre de 1,2 %, est caractérisé par une nouvelle baisse de 0,6 %, sensiblement identique à celle du dernier trimestre 1995 (- 0,7 %). Ces trois trimestres sont cependant marqués par une stabilité du niveau de l'emploi, les créations d'emplois dans le secteur tertiaire équilibrant les pertes d'emplois dans la construction et l'industrie. Fin 1995, les effectifs salariés dans le secteur privé et concurrentiel (hors secteur agricole, administration, éducation, santé et secteur social) s'élevaient à 13,352 millions en données CVS (+ 0,1 % sur un an). Ils sont identiques au 31 mars 1996 et accusent une très légère hausse au 30 juin avec 13.354.800 salariés. Mais en septembre, l'INSEE les estime à 13.345.000, en baisse de 0,1 % par rapport au trimestre précédent.

Evolution de l'emploi salarié au cours du troisième trimestre 1996 ⁽¹⁾

(en milliers)

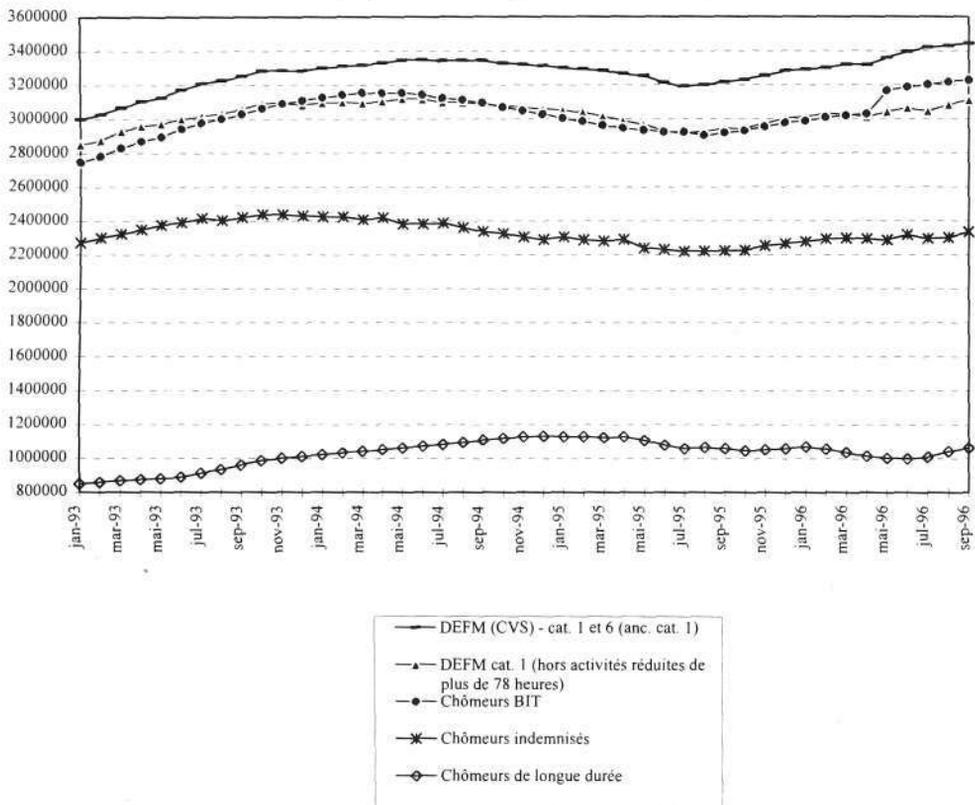
Emploi salarié (Valeur CVS) Résultats provisoires 1er tour ACEMO	1995			1996			Variation (%) Par rapport au :	
	30 juin	30 sept	31 déc.	31 mars	30 juin.	30 sept	Trimestre précédent	Même trim. de l'année précédente
Industrie	4.160,9	4.156,6	4.147,6	4.128,1	4.103,8	4.089,0	- 0,4	- 1,6
Construction	1.186,4	1.180,0	1.167,2	1.150,6	1.139,9	1.126,7	- 1,2	- 4,5
Tertiaire	7.987,7	8.010,5	8.037,9	8.074,0	8.111,1	8.129,3	+ 0,2	+ 1,5
Ensemble des secteurs (1)	13.335,0	13.347,1	13.352,7	13.352,7	13.354,8	13.345,0	- 0,1	+ 0,0

(1) Champ : ensemble des secteurs hors agriculture, administration, éducation, santé et action sociale. Ce champ couvre 13,4 millions de salariés sur un effectif salarié de 19,6 millions. Il ne correspond pas tout à fait à l'ancien champ des « secteurs marchands non agricoles » (14,7 millions de salariés) : en particulier, il ne comprend pas les salariés de la santé et de l'action sociale.

Source : Estimation réalisée par l'INSEE à partir des résultats de l'enquête ACEMO du ministère du Travail. Cette estimation inclut les salariés des établissements de moins de 10 salariés.

Pour l'Office français de conjoncture économique (OFCE), une certaine reprise devrait se manifester au second semestre et porter la croissance du PIB en volume à 1,2 % en 1996, et à 2,1 % en 1997, très légèrement inférieures à celles présentées avec le projet de budget, respectivement 1,3 et 2,3 %.

Marché du travail
(emploi salarié au 30 juin 1996 : 13.354.800)



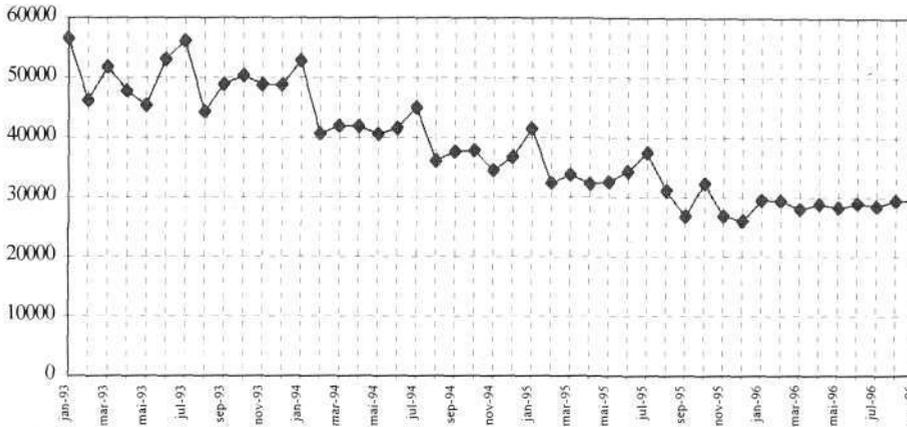
Fin août 1996, les demandes d'emploi de catégorie 1 (CVS) s'élevaient à 3.085.100, en hausse de 1,3 % sur un mois et de 5,3 % sur un an, après un mois de juillet caractérisé par une baisse du nombre des demandeurs d'emploi de - 0,7 % par rapport à juin. Le taux de chômage au sens du BIT est de 12,5 % de la population active contre 12,4 % en juillet.

Fin septembre 1996, une nouvelle hausse des demandeurs d'emploi (cat. 1, CVS), de 27.700, est enregistrée, portant leur nombre à 3.112.800. Cela correspond à une augmentation de 0,9 % sur un mois et de 5,8 % en un an. Le

taux de chômage (BIT) augmente à 12,6 %, ce qui correspond à 1,2 point de plus sur un an.

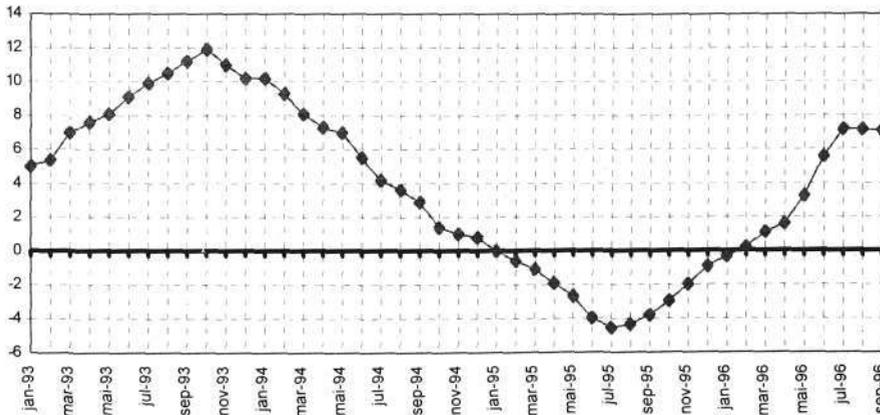
Quant aux licenciements économiques, premières vagues des plans sociaux annoncés depuis le printemps, ils s'élèvent à 28.795 en septembre, après 29.400, soit une hausse de 7,6 % sur un an.

Licenciements économiques



Il faut donc s'attendre à une importante progression du chômage en 1996 (entre 170.000 et 220.000), bien que l'on assiste à une légère inversion de tendance.

Evolution du pourcentage d'augmentation du nombre de chômeurs d'une année sur l'autre



Ce phénomène est accentué par la diminution des entrées dans les dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi (- 7,6 % entre le deuxième trimestre 1995 et le deuxième trimestre 1996) ; on constate ainsi fin septembre une baisse des effectifs, parfois très importante, dans toutes les actions de la politique de l'emploi à l'exception de l'apprentissage, des CIE et des emplois consolidés (voir tableau : principales actions de la politique de l'emploi) ; la forte croissance de la population active (+ 160.000), phénomène particulier à la France y contribue également. La France reste donc l'un des pays occidentaux les plus touchés par le chômage. On estime néanmoins que 140.000 emplois auront été créés en 1996, en grande partie dans le secteur tertiaire et très souvent à temps partiel.

Evolution de la population active

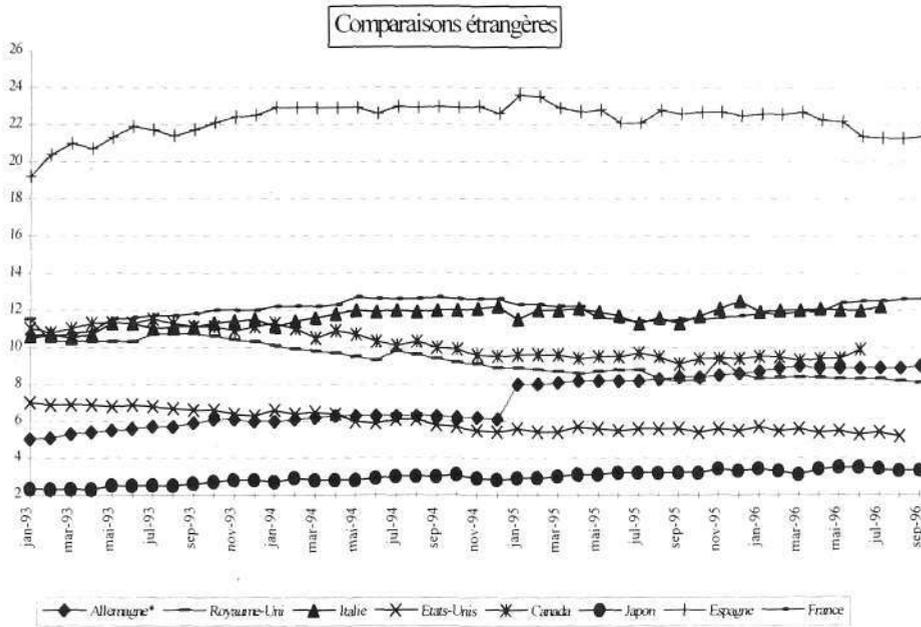
Période	Etats-Unis	Japon	Allemagne ⁽¹⁾	Royaume-	Italie	France
1960-1969	1,5	1,2	0,0	0,3	- 0,6	0,6
1970-1979	2,3	0,8	0,3	0,5	0,6	0,9
1980-1989	1,5	1,0	0,6	0,6	0,7	0,5
1990	0,7	1,8	1,9	0,3	1,1	2,3
1991	0,4	1,9	r	0,2	0,3	0,7
1992	1,3	1,1	- 0,2	- 0,5	0,1	0,4
1993	0,8	0,6	0,2	- 0,8	r	0,4
1994	2,3	0,5	0,1	- 0,5	0,3	0,7
1995 (p)	0,9	0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,3	0,7

(1) Les données se réfèrent à l'Allemagne occidentale jusqu'en 1990. Depuis 1991, elles se réfèrent à l'Allemagne.

Source OCDE

p : données provisoires

r : rupture de série



PRINCIPALES ACTIONS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

France Métropolitaine

EMPLOI AIDE DANS LE SECTEUR MARCHAND	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Sept. 1996	Sept. 1995	à Sept 96	à Sept 95	fin Sept 96	fin Sept 95
EXONERATION A L'EMBAUCHE						
<i>Exonération pour l'embauche d'un 1er salarié : embauches</i>	4 779	4 979	51 696	55 033	130 000	145 000
<i>Exonération pour l'embauche d'un 2ème salarié : embauches</i>	20	516	1 775	4 957	3 300	6 400
<i>Exonération pour l'embauche d'un 3è salarié : embauches</i>	1	389	554	3 165	1 500	4 200
<i>Abatt. pour l'embauche à temps partiel : nb. de personnes concernées</i>	16 202	15 590	147 739	157 979	nd	nd
<i>Aide au premier emploi des jeunes : embauches</i>	2 037	2 977	32 567	24 824	60 800	74 200
CONTRATS EN ALTERNANCE						
<i>Contrats d'apprentissage : nouveaux contrats enregistrés</i>	21 593	20 970	86 921	85 653	304 000	289 000
<i>Contrats de qualification : nouveaux contrats visés</i>	7 057	6 007	56 389	64 140	116 000	137 000
<i>Contrats d'adaptation : nouveaux contrats visés</i>	2 806	3 334	31 981	42 467	32 000	42 000
<i>Contrats d'orientation : nouveaux contrats visés</i>	131	125	1 820	2 700	1 200	1 800
CONTRATS DE RETOUR A L'EMPLOI				115 407	63 000	158 000
CONTRATS INITIATIVE EMPLOI	25 011	27 285	245 680	57 563	350 000	57 000

EMPLOI AIDE DANS LE SECTEUR MARCHAND	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Août 1996	Août 1995	à Août.96	à Août.95	fin Août.96	fin Août.95
INSERTION PAR L'ÉCONOMIQUE						
<i>Associations intermédiaires : personnes mises à disposition</i>	65 068	65 484	537 850	517 128	40 822	44 711
<i>Entreprises d'insertion : Contrats signés</i>	1 910	1 574	17 232	15 351	7 763	7 509
EMPLOIS FAMILIAUX						
<i>Nombre de salariés du mois (Régime mandataire)</i>	90 051	76 811	698 112	557 213	nd	nd
<i>Nombre de salariés du mois (Régime prestataire)</i>	41 608	39 200	308 338	286 376	nd	nd

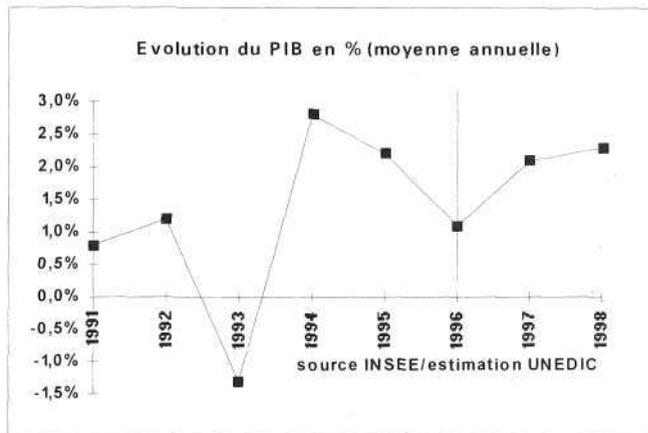
AIDES A LA CREATION D'ENTREPRISE	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Sept. 1996	Sept. 1995	à Sept 96	à Sept 95	fin Sept 96	fin Sept 95
BÉNÉFICIAIRES DES AIDES						
<i>Aides aux chômeurs créateurs d'entreprises : bénéficiaires</i>	3 353	5 858	29 150	68 610		

EMPLOI AIDE DANS LE SECTEUR NON MARCHAND	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Sept. 1996	Sept. 1995	à Sept 96	à Sept 95	fin Sept 96	fin Sept 95
CONTRATS EMPLOI SOLIDARITÉ ET EMPLOIS CONSOLIDÉS						
<i>Contrats Emploi-Solidarité : nouveaux contrats et avenants</i>	47 695	57 725	407 921	497 064	360 000	422 592
<i>Emplois consolidés : nouveaux contrats et avenants</i>	7 337	4 833	56 096	32 923	71 800	40 571

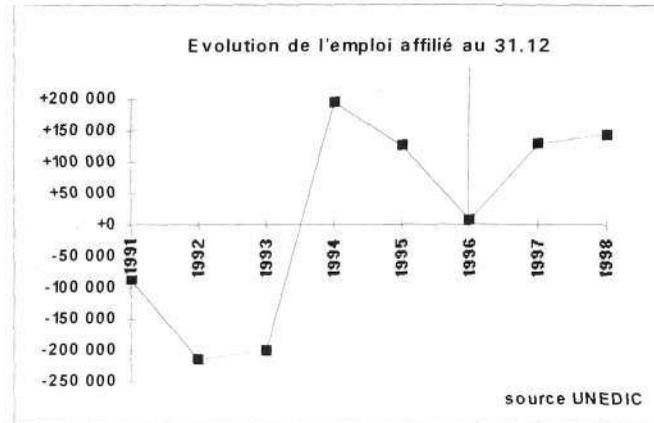
STAGES DE FORMATION	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Sept. 1996	Sept. 1995	à Sept 96	à Sept 95	fin Sept 96	fin Sept 95
STAGES DE FORMATION ADULTES						
<i>Stages d'insert. et de formation à l'emploi (SIFE Collec.) : entrées en stage</i>	14 379	15 124	111 464	128 391	42 300	45 500
<i>Stages cadres privés d'emploi : entrées en stage</i>	804	871	4 129	4 671	1 300	1 300
<i>Stages d'accès à l'entreprise : entrées en stage</i>	2 434	2 739	24 315	29 642	5 600	6 200
<i>SIFE individuels : entrées en stage</i>	1 848	2 253	20 155	21 514	1 800	2 300
STAGES DE FORMATION JEUNES						
<i>CFI jeunes (Hors programmes régionaux) : entrées en rémunération</i>	1 241	3 381	20 943	53 091	nd	16 030
<i>Programme PAQUE : entrées en rémunération</i>					nd	
<i>Autres stages 16-25 ans : entrées en rémunération</i>	69	9	217	33	nd	28

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS ET PRERETRAITES	Entrées	Entrées	Cumul de	Cumul de	Effectifs	Effectifs
	Août 1996	Août 1995	à Août.96	à Août.95	fin Août.96	fin Août.95
MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS						
<i>Conventions de conversion : premiers paiements (UNEDIC)</i>	12 036	10 153	96 855	84 168	69 300	57 600
PRÉRETRAITES						
<i>Allocations spéciales du FNE : premiers paiements (UNEDIC)</i>	1 603	1 559	14 329	16 365	135 429	158 874
<i>Préretraite progressive : premiers paiements (UNEDIC)</i>	1 327	1 443	15 673	17 891	52 622	48 262
<i>Dispensés de recherche d'emploi indemnisés (UNEDIC)</i>					269 096	276 934

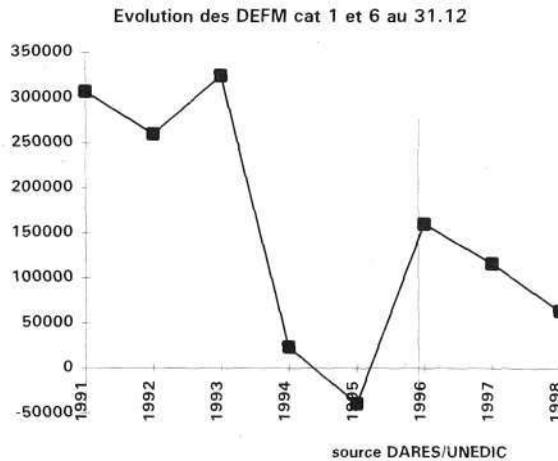
La synthèse de ces chiffres laisse penser qu'aujourd'hui la France peut créer des emplois avec une croissance modeste (1,5 %), suffisante pour absorber une partie de l'accroissement de la population active, mais encore trop réduite pour diminuer le chômage. Les deux graphiques suivants montrent clairement cette corrélation nouvelle ; celle-ci n'existait pas, par exemple en 1992, où l'on voit que l'emploi s'était considérablement dégradé avec un peu plus d'un point de croissance.



Le nombre d'emplois générés par la croissance bénéficierait d'un effet multiplicateur lié aux mesures d'abaissement du coût du travail avec la ristourne sur les charges des bas salaires dont le seuil d'application dépend désormais du salaire effectivement pratiqué (et non du salaire calculé en équivalent temps plein), à la loi « de Robien » qui établit une baisse des charges sociales patronales en cas de baisse de la durée du travail, aux incitations au travail à temps partiel, qui combine également allègement de charges et partage du travail, au recours à une plus grande flexibilité, contrepartie directe ou indirecte des allègements, et à une progression moins importante de la productivité en raison du développement important du secteur tertiaire.



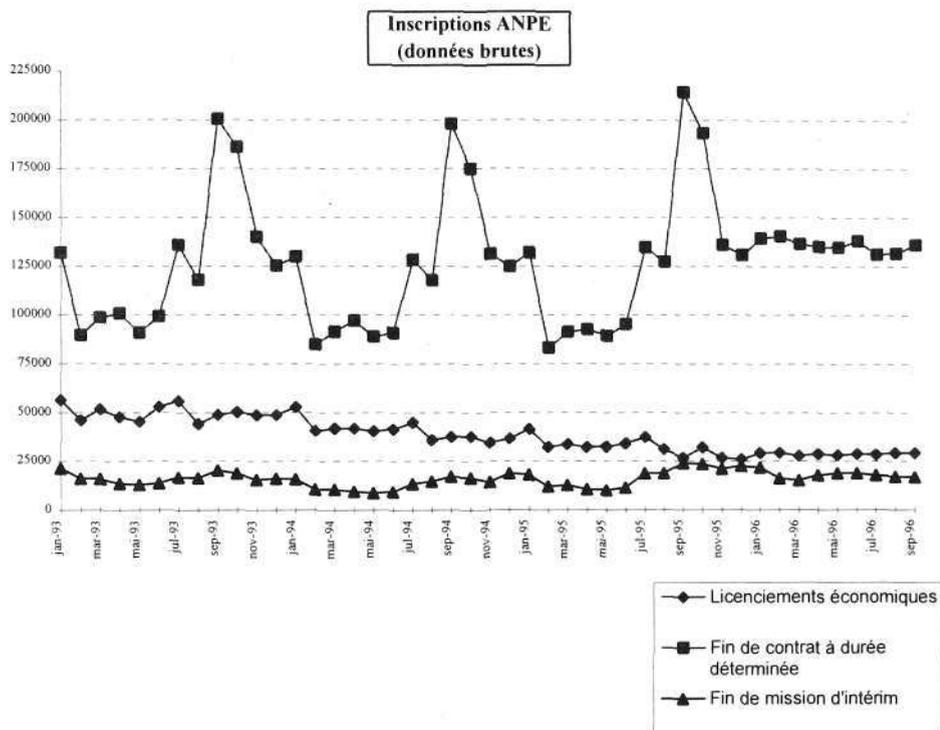
La croissance escomptée de plus de 2 % devrait favoriser davantage de créations d'emplois en 1997 (200.000 dans le tertiaire) et, si la population active croît comme en 1996, entraîner une légère diminution du chômage, qui devrait s'accroître en 1998 si la croissance de 1997 se poursuit.



Le risque, néanmoins, est que les restrictions concernant le traitement social du chômage -qui pourraient faire sortir de ces dispositifs près de 80.000 personnes- jouent en sens inverse et annulent les effets favorables de la croissance. Pour l'OFCE, dans cette hypothèse, et malgré l'allègement du coût du travail, le nombre des demandeurs d'emploi augmenterait de 90.000 et le niveau de chômage (BIT) s'établirait en 1997 à 3,3 millions.

Les grandes tendances actuelles de l'emploi sont donc la reprise de la hausse du chômage des jeunes, la réduction du chômage de longue durée grâce à l'efficacité des dispositifs de lutte contre l'exclusion, mais qui, malheureusement, semblent aujourd'hui marquer le pas, la reprise des licenciements économiques

(accompagnées d'annonces de plans sociaux pour l'avenir), l'importance des contrats à durée déterminée et la diminution des offres d'emploi.



Cette situation est aux yeux de votre commission, très préoccupante. La nécessité de contenir le déficit budgétaire, de lutter contre les effets d'aubaine en recentrant les aides à l'emploi complique la mise en oeuvre de mesures plus efficaces.

La situation du régime d'assurance chômage

Les mesures prises par les partenaires sociaux, avec l'aide de l'Etat, se sont révélées efficaces.

Les résultats des comptes du régime d'assurance chômage

En millions de francs

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (p)	1997 (p)	1998 (h)
Recettes RAC	83 325	85 942	96 257	116 949	132 948	137 333	134 525	137 481	142 230
Dépenses RAC	79 716	94 077	111 411	125 742	124 235	114 929	120 927	125 705	126 667
Ajustement bilan		-590	-373	-326	21				
Résultat RAC	3 606	-8 725	-15 527	-9 119	8 734	22 404	13 598	11 776	15 652
Situation financière du RAC au 31 décembre.	-208	-8 933	-24 460	-33 579	-24 844	-2 440	11 158	22 935	38 587

p : prévu ; h : hypothèse

La tendance à l'amélioration financière du régime s'est poursuivie tout au long de l'année 1995, et un excédent recettes-dépenses courantes d'environ 22,4 milliards de francs a été enregistré. Cela permet d'aboutir à une situation financière nette d'environ -2,4 milliards à la fin de décembre 1995.

En 1996, l'excédent d'exploitation serait sensiblement réduit par rapport à 1995 mais resterait significatif : il pourrait s'inscrire aux environs de 13,6 milliards.

D'après les prévisions de l'UNEDIC, en 1997, l'excédent serait réduit à environ 11,8 milliards compte tenu de la faible progression de la masse salariale et de l'augmentation des dépenses d'allocation chômage et de remplacement pour l'emploi¹.

Sous l'hypothèse d'une poursuite de la croissance en 1998, le régime d'assurance chômage connaîtrait un excédent de l'ordre de 15,7 milliards de francs.

Ces chiffres tiennent compte de la reconduction des dispositifs d'activation des dépenses passives.

Vos rapporteurs rappellent en outre que l'avenant signé avec l'Etat le 5 octobre 1995 à la convention financière du 13 octobre 1993 prévoit que l'Etat se substituera à l'UNEDIC à hauteur de 10 milliards pour le remboursement en 1999 d'une partie de l'emprunt obligatoire contracté. 5 milliards seront ensuite versés à l'UNEDIC en 2002, ou avant si la situation de l'organisme le nécessitait.

¹Ce résultat ne tient pas compte de la réduction éventuelle de la participation de l'Etat au financement de l'allocation formation reclassement de 2,66 milliards de Francs. Il ne prend pas non plus en compte les dépenses éventuelles de 500 millions de francs par an pendant vingt ans, au titre du changement de méthode de validation des points de retraite AGIRC et que l'accord du 25 avril 1996 a décidé de faire examiner par les partenaires sociaux dans le cadre de l'UNEDIC.

Les excédents s'expliquent par les mesures prises dans le cadre des protocoles de 1991, 1992 et 1993 ; leurs effets peuvent être estimés en 1996 à 47,2 milliards malgré la baisse des affiliés et l'augmentation du chômage. A ce chiffre doivent être ajoutés les effets difficilement quantifiables de la rigueur croissante de gestion, notamment à la suite des croisements de fichiers et des suivis ainsi que des réorganisations budgétaires et informatiques. La réduction des frais financiers à la suite du redressement des comptes, ainsi que la multiplication des contrats à durée déterminée¹, dont l'effet est de réduire les droits à indemnisation, concourent également à l'équilibre du régime.

C'est dans ce contexte d'ensemble que doit intervenir la renégociation de la convention relative à l'assurance chômage, qui s'est ouverte le 19 novembre. Trois thèmes devraient y être traités : l'activation des dépenses, l'amélioration des prestations qui pourrait porter sur les niveaux de dégressivité ou la durée des paliers, ainsi que sur la situation des jeunes au regard de l'assurance chômage, enfin la baisse des cotisations (demandée par le patronat, mais qui resterait minimale dans la mesure où un point de cotisation correspond à 18 milliards). Le caractère global de cette négociation en rend l'issue très incertaine.

Ces analyses et préoccupations se retrouvent dans le projet de budget.

¹ 30 % des embauches se font sur CDI, 70 % sur CDD.

II. LES PRINCIPAUX CHIFFRES

Les crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle sont répartis en deux grandes masses :

- le budget du ministère (section travail) s'élève à 103 milliards de francs, en augmentation de 3,5 % par rapport à la loi de finances initiale de 1996 (99,46 milliards de francs), qui, elle-même, avait augmenté de 11,6 % par rapport à 1995.

Ces crédits se répartissent ainsi :

- moyens des services (titre III) :	8.564.286.322 francs
- interventions publiques (titre IV) :	93.918.892.469 francs
- dépenses en capital (titres V et VI) :	493.445.000 francs
Total :	102.976.623.791 francs

- les crédits inscrits au budget des charges communes (BCC) passent de 39,71 milliards en 1996 à 47,36 milliards en 1997, soit une augmentation de 19 %.

Ils se répartissent ainsi :

- mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi	(ch. 44-75) : 46.895.860.000 francs
- mesures exceptionnelles en faveur de la cohésion sociale	(ch. 44-76) : 470.000.000 francs

Au total, les crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle sont de 150,34 milliards contre 139,18 milliards en 1996. L'augmentation de 11 milliards concerne essentiellement la compensation des exonérations de charges sociales, ce qui illustre la poursuite de la politique d'allègement des charges sociales sur les bas salaires et l'inflexion donnée au budget en direction d'une réforme structurelle des prélèvements obligatoires visant à favoriser une croissance plus riche en emplois.

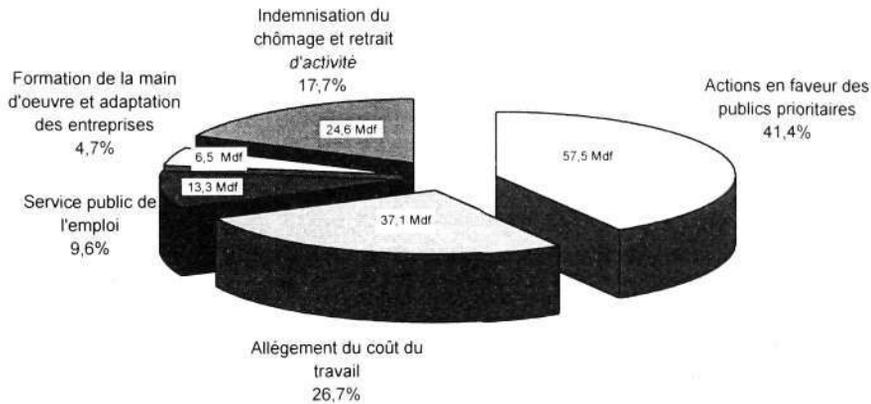
Les réductions de crédits prévues, qui expliquent partiellement la progression inférieure d'environ 15 milliards à ce qu'elle aurait été à structure constante, sont les suivantes :

Mesures concernées	Objectifs	Modalités de mise en oeuvre	Montant de l'économie (en MF)
A.N.P.E.	maîtrise des dépenses de l' Etat	réduction de la subvention	- 129,92
rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle	maîtrise des dépenses de l' Etat	- réduction du nombre de bénéficiaires de SIFE collectifs - réduction de la participation de l'Etat au financement de l'AFR	- 544,98 - 2 660,82
reclassement des travailleurs handicapés : - mesures en faveur de l'emploi - garantie de ressources des travailleurs handicapés	- consolidation de la régulation budgétaire - recentrage des aides de l'Etat sur le milieu protégé	-financement par l'AGEFIPH de la garantie de ressources en milieu ordinaire, à compter du 1er janvier 1997	- 6,83 -245,74
programme en faveur des chômeurs de longue durée (fonctionnement): -évaluation, innovation (art 11 et 12) - stages	-maîtrise des dépenses de l'Etat	- suppression des crédits -réduction du nombre de SIFE collectifs	- 12 - 507,90
allocations temporaires dégressives	limitation du bénéfice de la mesure aux entreprises de moins de 200 salariés		- 50
allocations spéciales du FNE	Maîtrise des mesures d'âge	modification du mode de contribution des employeurs et des salariés au financement du dispositif et plafonnement de l'assiette de l'aide	- 121
préretraites progressives	Limitation de la charge financière de l'Etat	- réduction du nombre de bénéficiaires - ciblage sur les entreprises en restructuration - plafonnement de l'assiette	- 122 - 401 - 26,53
conventions de conversion	Réduction de la participation financière de l'Etat au dispositif	réduction des frais de gestion et de formation	- 125,1
aides au conseil (actions nationales et déconcentrées)	maîtrise des dépenses de l'Etat		- 5,6
audits économiques et sociaux	maîtrise des dépenses de l'Etat	suppression du dispositif	- 1

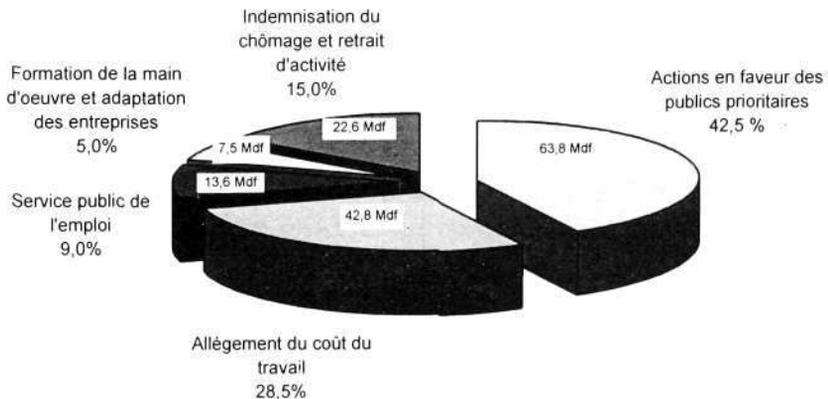
Mesures concernées	Objectifs	Modalités de mise en oeuvre	Montant de l'économie (en MF)
prévention et accompagnement des restructurations	Suppression des dispositifs peu utilisés	suppression des dispositifs audits et mobilité géographique	- 9,5
contrat initiative emploi	recentrage de la prime sur les chômeurs de longue durée et les publics prioritaires	- incidences en 1997 de la réforme mise en oeuvre au 1er septembre 1996 (fonctionnement) -réduction du nombre de CIE en 1997 (exonérations)	- 4 036,1 - 1 239,54
contrat emploi solidarité	maitrise des dépenses de l'Etat	augmentation du ticket modérateur à la charge de l'employeur	- 590,44
aide au demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise	maitrise des dépenses de l'Etat	suppression de l'aide forfaitaire	- 1 360
fusion du fonds partenarial et de la dotation déconcentrée	simplification des dispositifs	suppression du fonds partenarial	- 120
allocation spécifique pour privation partielle d'emploi	Unification de l'aide de l'Etat	réduction de l'aide de l'Etat à 16F de l'heure	- 93,6
fonds de solidarité		- réduction des frais de gestion - modification des critères d'éligibilité à l'ASS	- 125 -469,88

Par agrégats ou grands types d'action, l'évolution des structures du budget 1996 et du projet de budget 1997 apparaît clairement à la comparaison de ces deux graphiques :

STRUCTURE DES CREDITS EN LFI 1996



STRUCTURE DES CREDITS EN PLFI 1997



Au terme de ce chapitre consacré aux grandes masses budgétaires, vos rapporteurs rappelleront le coût de la politique de l'emploi ¹ ; en 1994 (derniers chiffres connus) celui-ci se répartissait ainsi :

- ministère du travail	38 %	(+ 4)
- autres ministères	4 %	(0)
- UNEDIC	37 %	(- 4)
- employeurs	18 %	(0)
- collectivités territoriales	2 %	(0)
- régimes professionnels	1 %	(0)
<hr/>		
Total	100 %	= 286 milliards de francs (289 milliards en 1993, soit une baisse de 1,8 %)

En 1994, l'Etat est devenu le premier financeur des politiques de l'emploi, avec notamment le ministère du travail qui représente 38 % de la dépense. L'UNEDIC passe en seconde position, les dépenses d'indemnisation baissant avec l'amélioration de la situation de l'emploi et les mesures prises pour redresser ses finances. La part des autres financeurs reste par ailleurs stable.

Au-delà, pour 1995 et 1996, ces proportions devraient être modifiées, notamment la part financée par les collectivités territoriales. La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes, engagée en 1994, augmentera sensiblement leur part. Par ailleurs, la contribution de l'Etat aux dépenses pour l'emploi devrait s'accroître en 1995 avec le lancement du CIE et de la réduction dégressive de charges sur les bas salaires puis ralentir en 1996. La part de l'UNEDIC au financement des politiques d'emploi pourrait encore baisser grâce à l'amélioration de la conjoncture de l'emploi en 1995, pour croître de nouveau en 1996 en raison de la dégradation récente du marché du travail.

¹ *Le coût de la politique de l'emploi ne doit pas être confondu avec le coût du chômage : en effet, pour déterminer celui-ci, au coût de la politique de l'emploi, il convient d'ajouter le montant des cotisations sociales non perçues, les coûts indirects en terme de santé, les moindres rentrées fiscales... Aucune évaluation précise n'a été faite de ce coût global : le chiffre de 400 milliards est cependant souvent avancé.*

III. LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET 1997

Le budget 1997 consacré au travail et à l'emploi, prolongé par l'amorce du transfert des cotisations sociales vers la CSG, qui figure dans la loi de financement de la sécurité sociale, change de nature. Les dispositifs traditionnels de la politique de l'emploi -traitement social et traitement économique- voient leur importance (relative) se réduire au profit d'une seule mesure : l'allègement du coût de travail ; celui-ci, de conjoncturel, prend une orientation structurelle ; il ne concerne cependant que les bas salaires, sauf dans le cadre du temps partiel et des dispositifs d'aménagement-réduction du temps de travail qui ont vocation à s'appliquer à tout l'éventail des rémunérations, dispositifs qui constituent peut-être les prémices d'une réduction structurelle de la durée du travail.

L'effet des mesures d'exonération de charges et d'aide financière directe (primes...) ou indirecte (avantage fiscal...) sur l'emploi et le chômage sont difficiles à quantifier, mais indéniables. Le tableau ci-après résume les principales mesures d'allègement du coût du travail.

Exonérations de charges sociales et aides financières à l'emploi

en mds de francs	Exo. compensées		Exo. non compensées		% compensé	Aide forfaitaire	
	1996	1997	1996	1997	1996	1996	1997
APEJ						1,6	0,2
Apprentissage	3,7	4,2			100 %		5,3
Contrat de qualification	2,9	2,8			100 %		
Contrat d'orientation	0,0	0,0			100 %		
CIE	7,5	10,8			100 %	4,1	7,1
CRE	1,3	0,2			90 %		
CES			non	chiffré	0 %	10,8	12
CEC			non	chiffré	0 %	1,2	1,7
ACCRE			non	chiffré	0 %	0,9	0
Associations intermédiaires					0 %		
Entreprises d'insertion			0,1	0,1	0 %	0,3	0,3
Exo 1ère embauche			2,6	2,7	0 %		
Exo. 2d et 3° salariés			0,1		0 %		
Exo. allocations familiales	16,5	0,2			100 %		
Abattement temps partiel			2,3	2,7	0 %		
Réduction dégressive	19,4				100 %		
Réduction fusionnée	36,5	39,4			100 %		
Réduction textile	1,0	2,0			100 %		
Réduction temps de travail	0	0,8			100 %		
Exo 1er à 50è ZRR-ZRU	0	0,8					
Zones franches	0	0,7					
Associations 1er salarié	0	0,1					
Emplois familiaux	4,0	4,2					

Dispositifs n'existant pas ou supprimés

Vos rapporteurs rappelleront, à cette occasion, les effets attendus des principales mesures.

Ainsi, la réduction dégressive mise en place en septembre 1995, en renforçant la compétitivité des entreprises, devrait permettre à un horizon de cinq ans de créer ou sauvegarder de 25.000 à 100.000 emplois. De même l'abattement pour l'embauche à temps partiel a permis de sauver l'équivalent de 50.000 emplois par un effet de partage du travail, et s'accompagne de créations d'emplois.

Effet de création d'emploi des mesures de baisse du coût du travail

	Montant (en mds F)	Effet emploi (à moyen terme)
Exonération allocations familiales jusqu'à 1,2-1,3 SMIC (avant fusion)	16,5	25 à 80.000
Exonération allocations familiales jusqu'à 1,5-1,6 SMIC (loi quinquennale)	36,0	45 à 160.000
Ristourne dégressive jusqu'à 1,2 SMIC (avant fusion)	19,0	25 à 100.000
Ristourne dégressive jusqu'à 1,33 SMIC (après fusion)	39,0	55 à 200.000

Les mesures de réinsertion en faveur des jeunes ou des chômeurs ont un impact de plus court terme. Elles permettent d'orienter les mouvements de main d'oeuvre, par exemple en réduisant le chômage de longue durée, en offrant des chances de réinsertion à certains publics, ou en répartissant les risques de chômage.

Les taux de réinsertion dans l'emploi à la sortie des dispositifs sont importants : 40 % pour les CES, 33 % pour les apprentis, 25 % pour les jeunes en contrat de qualification, etc. Globalement cette catégorie de mesures se traduit par la création de près de 700.000 emplois et permet de réinsérer plus de 600.000 bénéficiaires sur environ 1,2 million.

A. POUR « PRÉPARER L'AVENIR », LA POLITIQUE DE L'EMPLOI CHANGE DE NATURE

Afin de rendre la croissance plus riche en emploi, deux dispositifs sont essentiellement mis en oeuvre : l'allègement du coût du travail et l'aide à l'insertion des jeunes. Ils sont complétés par des mesures d'accompagnement des restructurations.

1. L'allègement du coût du travail

AGRÉGATS ET SOUS-AGRÉGATS (en millions)	LFI 1996	PLF 1997	Ecart	% d'augmen- tation
V - Allègement du coût du travail	37.158,47	42.810,87	5.652,40	15,21 %
A - 1er/50ème salarié	0,00	764,54	764,54	-
B - Zones franches	0,00	725,43	725,43	-
C - Associations	0,00	91,04	91,04	-
D - Exonérations des cotisations familiales (BCC)	8.756,00	175,00	- 8.581,00	- 98,00 %
E - Ristourne dégressive de cotisations sociales (BCC)	27.756,00	40.349,96	12.593,96	45,37 %
F - Fonds DOM (BCC)	646,47	704,90	58,43	9,04 %

L'allègement du coût du travail sans contrepartie spécifique de l'entreprise (*ie* hors contrat d'insertion ou de formation) représente 28,48 % des crédits consacrés en 1997 à la politique du travail et de l'emploi.

- Ainsi, 38,3 milliards inscrits au budget des charges communes (BCC) sont consacrés à la ristourne dégressive sur les bas salaires, fusionnée depuis le 1er octobre 1996 avec « l'abattement famille ». Cette ristourne est de 1.166 F par mois au niveau du SMIC (6.406,79 francs par mois) et diminue progressivement jusqu'à 1,33 SMIC (8.521,03 francs par mois). Au SMIC, elle allège le coût du travail de 13 %, et de 4,5 % en moyenne. Elle concerne 5 millions de salariés.

Les bénéficiaires sont les employeurs cotisants à l'assurance chômage, à l'exception des particuliers employeurs, et les établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités territoriales, ainsi que les sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire. L'exonération peut se cumuler avec celle pour le temps partiel et avec l'abattement de l'article 39 de la loi quinquennale. Pour les entreprises nouvelles et les entreprises situées en zone de revitalisation rurale, les exonérations concernent des rémunérations allant jusqu'à 160 % du SMIC.

Lorsque le salaire est au moins égal au SMIC, la ristourne est de $(P - R) \times 0,55$ où P est le plafond (1,33 SMIC) et R la rémunération. Sous le SMIC, la formule est $R \times 0,182$.

2 milliards sont en outre consacrés au secteur du textile, du cuir et de l'habillement : la ristourne, de 1.900 F au niveau du SMIC, est dégressive jusqu'à 1,5 SMIC. D'après le ministère de l'industrie, l'allègement de charges sociales a permis de réduire dans d'importantes proportions les pertes d'emplois dans ce secteur : de 2.200 par mois au cours du premier semestre, les suppressions sont descendues à 1.300.

Le reste des crédits de cet agrégat (1,5 milliard) est consacré aux aides à l'aménagement du territoire.

Il faut signaler que la ristourne dégressive s'applique au temps partiel, proportionnellement au salaire versé mensuellement et non en se référant au salaire horaire : le temps partiel, déjà bénéficiaire d'un allègement de charges sociales de 30 %, est donc particulièrement avantageux. Il concerne désormais 16,2 % des salariés, contre 12,9 % en 1992. 21.600 embauches ou transformation d'emploi à temps partiel ont bénéficié, comme en 1994, du dispositif de réduction des cotisations patronales de sécurité sociale, soit au total depuis 1992, 65.000 entrées cumulées. Le nombre de salariés ouvrant droit à l'abattement pouvait être évalué à 370.000 fin 1995, c'est-à-dire un salarié à temps partiel sur cinq et 2,8 % de l'ensemble des salariés.

- Par ailleurs, le budget prend en compte la mise en oeuvre de la loi du 11 juin 1996 (dite « de Robien »), qui, sur le fondement de l'article 39 de la loi quinquennale, propose des aides à la réduction du temps de travail en contrepartie d'embauches ou, dans le cadre de plans sociaux, de maintien de l'emploi : plus de 800 millions y sont consacrés (cf. agrégat II-B ci-dessous). Actuellement 40 accords ont été signés (1/3 « d'offensifs », 2/3 de « défensifs »), et 100 sont en cours de négociation.

Cette loi donne lieu à certaines controverses sur son coût, les chiffres avancés étant très divers. Il a donc semblé utile à vos rapporteurs de donner quelques points de référence incontestables en publiant les projections faites lors de l'examen de la proposition de loi par la commission des affaires sociales du Sénat, et qui n'avaient été que partiellement publiées.

Les chiffres concernent le coût de la compensation pour le budget de l'Etat. On notera que si l'accord prévoit une baisse de salaire, celle-ci se traduira par une baisse du montant des cotisations sociales et une baisse corrélative de la compensation par l'Etat de l'exonération de charges sociales. Si l'Etat voit sa charge allégée, la sécurité sociale en revanche perd définitivement une part de ses recettes.

Le tableau ci-après prend trois hypothèses pour calculer le coût de la mesure d'exonération pour le budget de l'Etat dans le cas du dispositif « offensif » : le maintien du nouvel effectif pendant les sept ans, le maintien de 50 % du nouvel effectif pendant les cinq dernières années et le non-maintien du nouvel effectif au-delà des deux ans obligatoires.

Coût pour l'Etat de l'exonération sur 7 ans (effectif initial : 100 ; sal. des nv embauchés : 7 500 F)										
	1ère année	2e année	3e année	4e année	5e année	6e année	7e année	Total	h d'années	Coût d'une
									emploi	année-emploi
1ère hypothèse : tous les emplois créés subsistent au bout des 7 ans										
Créat. emp. 10	1 573 800	1 180 350	1 180 350	1 180 350	1 180 350	1 180 350	1 180 350	8 655 900	70	123 656
Créat. emp. 15	2 035 875	1 628 700	1 628 700	1 628 700	1 628 700	1 628 700	1 628 700	11 808 075	105	112 458
2e hypothèse : en moyenne 50% des emplois subsistent pendant les 5 dernières années										
Créat. emp. 10	1 573 800	1 180 350	1 139 175	1 139 175	1 139 175	1 139 175	1 139 175	8 450 025	45	187 778
Créat. emp. 15	2 035 875	1 628 700	1 551 840	1 581 120	1 581 120	1 581 120	1 581 120	11 540 895	70	164 870
3e hypothèse : aucun emploi créé ne subsiste au-delà des 2 premières années										
Créat. emp. 10	1 573 800	1 180 350	1 098 000	1 098 000	1 098 000	1 098 000	1 098 000	8 244 150	20	412 208
Créat. emp. 15	2 035 875	1 628 700	1 464 000	1 464 000	1 464 000	1 464 000	1 464 000	10 984 575	30	366 153

Les deux possibilités offertes par la loi sont prises en compte :
 1) abaissement de 10 % de la durée du travail, embauche de 10 %, exonération de 40 % la première année et de 30 % les années suivantes et
 2) respectivement 15, 15, 50 et 40 %.

La colonne « Total » donne le montant total de l'exonération devant être compensée par le budget de l'Etat (pour un effectif initial de 100 personnes, un salaire moyen de l'entreprise de 10.000 F et un salaire des nouveaux embauchés de 7.500 F), la colonne suivante donne le nombre d'années emploi (10 emplois pendant 7 ans par exemple) et la dernière le coût par année de l'emploi tant qu'il est maintenu en fonction des trois hypothèses retenues.

A partir de ces chiffres qui reflètent le coût immédiat pour les finances publiques, il est possible de proposer un coût public de la mesure en réincorporant les cotisations des nouveaux embauchés et un coût social : par exemple en déduisant le coût du chômeur évité, les gains de productivité attendus de l'accord (nouvelle flexibilité...), les gains psychologiques, la participation du dispositif à la relance de la consommation, la perspective de prélèvements fiscaux, etc. Ces avantages indéniables, mais plus difficilement chiffrables, réduisent indirectement le coût brut de la mesure pour l'Etat. La différence entre le coût social et le coût brut est le prix à payer pour acclimater conventionnellement l'idée de réduction du temps de travail.

Quoi qu'il en soit le dispositif sera coûteux si les entreprises ne jouent pas véritablement le jeu et ne maintiennent pas l'emploi créé pendant les sept ans de l'exonération (en le complétant pour combler les éventuels départs naturels, tels que la démission ou surtout la retraite) ; il semble en outre exercer un certain tropisme sur les négociations en cours d'aménagement-réduction du temps de travail. Actuellement, 29 branches professionnelles sur 128 ont abouti à un accord sur l'aménagement du temps de travail, un an après le début des négociations. Les accords couvrent quatre millions de salariés (1/3 de l'effectif des 128 branches). 53 branches sont en cours de négociation.

Conscient de ces difficultés, le ministre du travail a annoncé la mise en place de cellules de suivi dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les autres dispositifs d'allègement du coût du travail sont maintenus, voire relancés : l'avantage fiscal pour les emplois familiaux (qui a concerné, en 1995, 245.000 employeurs), associé au chèque emploi service, qui rencontre un succès indéniable (650.000 chèquiers envoyés au 14 octobre 1996) et qui devrait encore se développer avec la loi du 29 janvier 1996 en faveur du développement des emplois de service aux particuliers, porte entre janvier et août 1996 sur 698.112 salariés, contre 557.213 l'année dernière (le coût de l'aide fiscale est de 4 milliards en 1995, peut-être 5,5 milliards en 1996) ; l'exonération pour l'embauche d'un premier salarié concerne un effectif de 130.000 personnes fin septembre 1996. Il convient par ailleurs de noter qu'à l'allègement du coût du travail dans les zones rurales (1er au 50ème salariés) et les zones franches, viennent désormais s'ajouter les exonérations prévues par les articles 12 à 16 de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville.

2. Le recrutement et la formation des jeunes

La situation de plus en plus difficile des jeunes appelle un effort particulier. Malheureusement, la politique en faveur de leur insertion reste encore hésitante.

a) Les difficultés d'insertion des jeunes sont de plus en plus préoccupantes

Le taux de chômage (BIT) chez les moins de 25 ans a atteint 24,5 % au mois d'août et 24,8 % en septembre, soit une hausse de 1,9 point en un an.

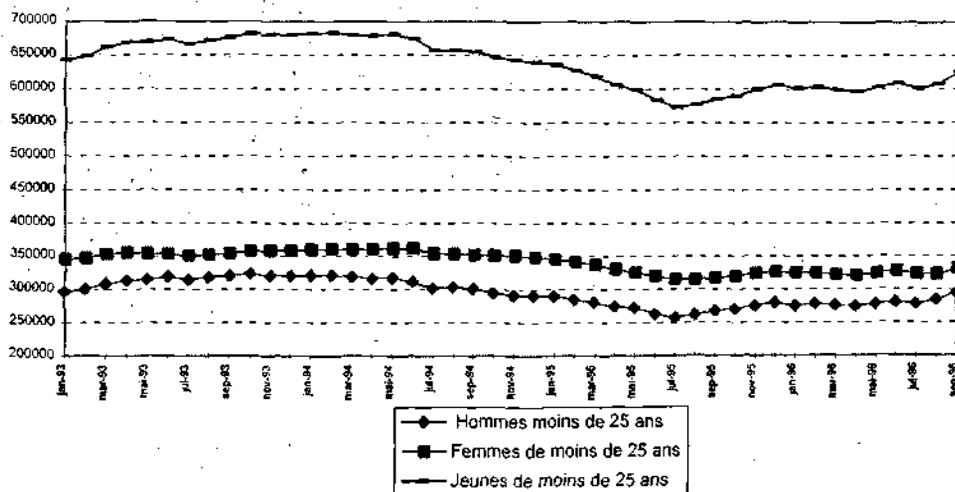
Fin septembre, 110.000 jeunes étaient au chômage depuis plus d'un an.

Parallèlement, on constate (enquête INSEE) une baisse du niveau de vie des moins de 25 ans de 15 % entre 1989 et 1994 : parmi les causes majeures de cette situation, il faut citer le chômage, la précarité (entre 200.000 et 250.000 emplois équivalent plein temps relèvent chaque année de la politique de l'emploi et 80 % des jeunes diplômés commencent par un contrat à durée déterminée) et la dévalorisation des diplômés.

Si vos rapporteurs constatent avec une satisfaction modérée que le nombre des jeunes en situation d'exclusion est revenu de 180.000 à 125.000 en trois ans, ils ne peuvent que s'inquiéter de la dégradation importante de la situation des jeunes diplômés : en cinq ans, le nombre de jeunes de niveau IV (bac) au chômage est passé de 90.000 à 170.000, de niveau III (bac + 2) de 50.000 à 96.000 et de niveaux I et II (bac + 4 ou davantage) de 13.000 à 25.000. En comparaison, le chômage des jeunes de niveau V (CAP) n'a augmenté que de 360.000 à 366.000.

L'insertion des jeunes doit donc rester une priorité. Le budget le reconnaît, mais la politique de l'emploi des jeunes, malgré un foisonnement d'initiatives, notamment locales, se révèle encore imprécise et insuffisante.

Chômage des jeunes de moins de 25 ans (CVS)



b) Une politique d'insertion bénéficiant d'importants crédits mais qui se cherche encore

Les mesures récentes (aide au premier emploi des jeunes (APEJ), complément d'aide à l'emploi (CAE), contrats de formation...) n'ont pas donné les résultats escomptés.

Cela a conduit le Gouvernement à supprimer l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ) et le complément d'aide à l'emploi (CAE) au 31 août 1996 et à ouvrir le contrat initiative emploi (CIE) aux jeunes les plus en difficulté de niveau VI ou V bis (décrets du 22 mai 1996 et du 7 août 1996). L'article 96 du projet de loi de finances traduit dans la loi le recentrage du CIE, qui intéresse pour partie les jeunes. L'article 10 du projet de loi de cohésion sociale institue par ailleurs des programmes régionaux pour l'emploi des jeunes.

En contrepartie, les mesures liées à l'insertion professionnelle des jeunes augmentent de 18,86 % avec 17,664 milliards.

AGRÉGATS ET SOUS-AGRÉGATS (en millions)	LFI 1996	PLF 1997	Ecart	% d'augmen- -tation
IV - Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires	57.568,40	63.829,15	6.260,75	10,88 %
A - Insertion professionnelle des jeunes	14.860,69	17.663,91	2.803,22	18,86 %

9,531 milliards sont consacrés à l'apprentissage dont 4,23 milliards d'exonération de charges sociales et 5,27 milliards (BCC) de primes à l'embauche et à la formation de 6.000 F et de 10.000 F ou 12.000 F (loi du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage) ; cela correspond à une hausse de 8 % permettant de financer 220.000 contrats nouveaux (soit 20.000 de plus qu'en 1996). Fin septembre, l'effectif en contrat d'apprentissage était de 304.000 (289.000 en 1995).

Les contrats de qualification reçoivent une dotation de 2,831 milliards permettant de financer sous forme d'exonération de charges sociales 5.000 contrats supplémentaires, soit un total de 130.000. Leur nombre est cependant passé de 137.000 à 116.000 de septembre 1995 à septembre 1996.

Une politique de proximité pour lutter contre le chômage des jeunes

Le Président René Monory, poursuivant ses réflexions sur l'emploi des jeunes, auxquelles il a associé à plusieurs reprises la commission des Affaires sociales, a proposé :

- de demander à de grandes entreprises d'embaucher de 100.000 à 150.000 jeunes pour les employer sur des marchés extérieurs ;*
- de confier aux départements le soin de rechercher ces jeunes ;*
- de mettre en place un dispositif spécifique de formation préalable ;*
- d'assurer à ceux qui partent à l'étranger une couverture sociale.*

Ces propositions, qui pourraient d'abord être mises en oeuvre à titre expérimental, s'inscrivent dans une perspective plus générale de décentralisation de la politique de l'emploi afin de rendre celle-ci plus efficace en l'adaptant aux réalités économiques et sociales locales. A cette fin :

- les aides à l'emploi seraient régionalisées et départementalisées ;*
- un pouvoir de codécision serait reconnu en ce domaine aux élus locaux et aux préfets, ceux-ci ayant autorité sur l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat concernés ;*
- les actions de formation seraient plus systématiquement décentralisées ;*
- la réglementation du travail pourrait être assouplie sur certains points pour mieux répondre aux réalités et aux besoins du tissu économique.*

Cette gestion de proximité permettrait d'appréhender et de définir plus efficacement la démarche des demandeurs d'emploi.

A partir du 1er janvier 1997, les contrats de qualification ne bénéficieront plus du versement de la prime de 5.000 ou de 7.000 francs en fonction de la durée. Il a été dit que le prélèvement de 1 milliard opéré sur les

fonds de l'AGEFAL¹ par l'article 24 quater de la loi de finances (amendement Jégou) servirait à financer une reconduction de ces primes. Cela ne semble pas le cas. En tout état de cause, votre commission se montre très réservée sur ce prélèvement.

c) La contribution exceptionnelle assise sur la trésorerie de l'AGEFAL

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a engagé une réforme du système de collecte des contributions des employeurs à la formation professionnelle. Le nombre des organismes collecteurs est passé de 255, tous types d'agrément confondus, à 96. Ces nouveaux organismes paritaires collecteurs (OPCA), professionnels et interprofessionnels, ont été agréés au cours de l'année 1995. Le système de collecte est donc encore dans une phase transitoire puisque les nouveaux organismes continuent à financer des contrats de formation sur la base d'engagements pris par les anciens organismes (la « dévolution »).

Au cours de cette année de démarrage, les OPCA ont dû définir paritairement leurs orientations, leurs règles et leurs priorités quant à la prise en charge des formations.

Concernant plus particulièrement les formations en alternance, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics ont engagé une campagne de promotion (« Je veux bosser, je veux t'aider ») en direction des jeunes et des entreprises destinée à développer le recours à ce type de contrats² : ainsi, les contrats de qualification passeraient de 105.000 en 1996 à 125.000 en 1997 et 145.000 en 1998. Avec les autres contrats (contrats d'adaptation et contrats d'orientation), les engagements annuels de dépenses augmenteraient de 5,8 milliards à 8 milliards.

Afin d'être en mesure de répondre à cet accroissement du nombre de contrats de formation en alternance (hors apprentissage, ce dernier relevant d'autres mécanismes de financement) et d'éviter de dépenser plus qu'ils ne collectent, les partenaires sociaux ont pris un certain nombre de dispositions afin d'introduire plus de souplesse et de rigueur dans la gestion des dispositifs.

C'est ainsi que le plafonnement horaire de la formation dans le contrat de qualification a été ramené de 1.800 heures à 1.200 heures et que le taux

¹ Association de gestion du fonds des formations en alternance. Cet organisme paritaire reçoit les disponibilités excédentaires des organismes collecteurs paritaires agréés professionnels et interprofessionnels (35 %) et les transfère aux organismes déficitaires.

² 400 « développeurs », salariés des OPCA et financés aux 2/3 par l'AGEFAL (30 millions de francs), démarchent les entreprises.

uniforme de prise en charge de l'heure de formation (de 60 francs HT) a été supprimé afin de permettre que soit reflétée la vérité des coûts¹.

A titre d'exemple, la durée moyenne de formation des contrats de qualification dans le secteur de la métallurgie est passée de 1.177 heures (dévolution) à 835 heures (nouveaux contrats) et leur coût moyen est passé de 70.014 francs (dévolution) à 45.835 francs (nouveaux contrats). Leur taux horaire moyen de prise en charge est passé de 60 francs à 56 francs. Dans le secteur du travail temporaire, les coûts moyens ont été ramenés de 48.600 francs à 36.204 francs, dans la distribution de 47.000 francs à 40.011 francs, dans les métiers juridiques de 56.208 francs à 40.921 francs...

Cette rigueur nouvelle, qui s'applique également aux contrats d'adaptation, aux contrats d'orientation et à la prise en charge des tuteurs, a entraîné des excédents comptables reversés à l'AGEFAL (200 millions pour la métallurgie).

Les durées et les prises en charge sont désormais modulables en fonction des besoins : les formations lourdes ou nécessitant des matériels onéreux pourront bénéficier de prises en charge plus importantes, voire dépasser les taux et les durées appliqués uniformément jusqu'à présent. Parallèlement les partenaires sociaux ont décidé de supprimer le mécanisme d'avances (à hauteur de 30 %), afin d'être en mesure de mieux contrôler les formations et d'écarter les organismes proposant une formation relevant d'un contrat de qualification sans se préoccuper du contrat de travail lui-même.

C'est dans ce contexte qu'il convient de replacer la question des excédents de l'AGEFAL, association créée en 1986 pour recevoir les disponibilités excédentaires des organismes collecteurs (essentiellement dans le secteur industriel) pour les redistribuer aux organismes déficitaires (secteur agricole, artisanat, santé privée...), surtout pour la formation dans les petites et moyennes entreprises.

La collecte globale en faveur de l'alternance s'élève en 1995 à 5 milliards, dont 1 milliard est remonté à l'AGEFAL, à charge pour elle de le redistribuer en fonction des besoins de trésorerie des organismes auxquels elle apporte sa garantie financière. Avec la dévolution, 2,5 milliards sont actuellement inscrits dans la trésorerie de l'AGEFAL. Sur cette somme, 2,1 milliards sont réservés pour répondre aux besoins des OPCA déficitaires en fonction de leurs plans d'activité et de leurs disponibilités. Cette somme correspond donc à des actions engagées ; elle sera progressivement transférée aux organismes au fur et à mesure de leurs besoins, une fois ceux-ci constatés.

¹ *Délibérations du 18 avril 1996 du comité paritaire national de la formation professionnelle.*

Dans ces conditions, seuls 400 millions peuvent réellement être considérés comme de la thésaurisation : cette somme, augmentée des crédits correspondant aux engagements non réalisés, devrait néanmoins concourir au financement de la montée en puissance des formations en alternance sans augmentation proportionnelle de la collecte.

Le prélèvement de 1 milliard de francs¹ opéré par l'Assemblée nationale serait justifié par le fait que les réserves de l'AGEFAL pour couvrir des engagements pluriannuels n'ont, pour le rapporteur spécial de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, aucun sens dans la mesure où le dispositif est financé par des prélèvements obligatoires. Le problème tient au fait que l'AGEFAL, organisme de droit privé comme les OPCA², applique une gestion de droit privé dans un cadre budgétaire de droit public. Votre rapporteur pour avis observe néanmoins que l'AGEFAL applique les mêmes règles que le ministère du travail lorsque celui-ci provisionne sur un seul exercice budgétaire ses aides diverses aux contrats d'insertion et de formation autorisés par la loi de finances, ce qui entraîne nécessairement des reports d'une année sur l'autre, souvent critiqués au nom de la stricte orthodoxie budgétaire, mais auxquels il est difficile d'échapper.

La question se pose alors de savoir quel pourra être l'effet du prélèvement opéré par l'Assemblée nationale sur lesdits « excédents financiers ». Les chiffres fournis par l'AGEFAL (cf. tableau ci-après) tendant à montrer que, hors prélèvement de 1 milliard, les réserves de trésorerie vont se réduire progressivement, alors que les engagements de dépenses, suivant l'augmentation du nombre de contrats, vont croître. Dès la fin de 1997, l'AGEFAL ne pourra plus couvrir la totalité de ses engagements sans faire appel à la collecte de l'année suivante. Le prélèvement de 1 milliard aura nécessairement pour effet d'amplifier ce phénomène, ce qui conduira globalement les OPCA à réduire la signature de contrats de formation en alternance au strict montant de leur collecte dès 1997.

¹ D'après les informations recueillies par vos rapporteurs, le mécanisme mis en place par l'Assemblée nationale conduirait à un prélèvement de 1,6 milliard ; celui-ci interviendrait en effet après la remontée des excédents des OPCA mais avant leur répartition entre les OPCA déficitaires.

² L'obligation faite par le plan comptable aux OPCA de rattacher à un exercice donné la collecte effectuée au titre de l'année suivante a pour conséquence de générer des excédents, à reverser à l'AGEFAL, alors même que les dépenses engagées l'année de la collecte peuvent largement excéder la collecte. Cela a aussi pour conséquence de gonfler les « recettes » de l'AGEFAL.

Financement du dispositif alternance par l'AGEFAL

Fonds réservés	1995	1996	1997	1998
En début de période	0,566	1,931	2,020	2,334
Nouveaux Fonds Réservés	2,130	1,300	1,547	1,795
Fonds Réservés payés ou annulés	- 0,765	- 1,211	- 1,233	- 1,329
En fin de période	1,931	2,020	2,334	2,800
Trésorerie	1995	1996	1997	1998
En début de période	1,061	2,504	2,162	1,982
Fonds reçus*	2,164	0,330	0,620	0,503
Fonds payés	- 0,721	- 0,672	- 0,800	- 0,913
En fin de période	2,504	2,162	1,982	1,572
Disponible à engager	0,573	0,142	- 0,352	- 1,228

* L'importance des fonds reçus en 1995 s'explique par la « dévolution » des fonds collectés par les organismes mutualisateurs avant la réforme du système : les nouveaux organismes ont dû en reverser une partie à l'AGEFAL. Cette situation est donc exceptionnelle, comme l'est l'importance des « nouveaux fonds réservés », également issus de la dévolution (engagements pris par les OMA avant la réforme).

Les OPCA seront donc particulièrement pénalisés au moment même où ils ont mis en place une gestion beaucoup plus rigoureuse et économe afin d'être en mesure de financer un plus grand nombre de contrats. Ils pourront se demander pourquoi faire des économies si celles-ci sont captées lorsqu'elles transitent par l'AGEFAL.

Vos rapporteurs pour avis se demandent si ce prélèvement, sans doute bénéfique à l'équilibre des finances publiques, ne va pas freiner la réforme en cours du système de collecte, inciter à la dépense, entraîner une perte de confiance des employeurs acceptant de recourir à ce type de contrat¹ et finalement affaiblir la formation en alternance.

Plutôt que de recourir à cette mesure dangereuse alors que l'insertion des jeunes n'a jamais été aussi difficile, ils préféreraient que l'on examine le dispositif comptable et, éventuellement, que l'on affine les règles de fonctionnement du système de collecte afin d'éviter que se constituent des excédents trop importants quand des secteurs d'activité se plaignent de ne pas trouver de financement.

Le problème est d'ailleurs plus général. Il concerne l'ensemble des organismes collecteurs qui disposeraient d'un volume de disponibilité évalué à

¹ Vos rapporteurs pour avis constatent que de très nombreuses questions écrites de sénateurs et de députés dénoncent les difficultés rencontrées, déjà actuellement, par les entreprises pour obtenir un financement des contrats de qualification. Le chiffre de 20.000 contrats non financés a été avancé.

9 milliards de francs ; les causes en sont sans doute multiples : lenteurs de la circulation de l'information et des répartitions, mais aussi sur-collecte par rapport aux besoins, les entreprises, inquiètes de l'avenir, engageant moins d'actions de formation. La question est cependant de savoir si le prélèvement par l'Etat d'une partie de ces surplus est la meilleure solution. D'autres solutions, notamment celles proposées par M. Michel de Virville, pourraient être envisagées.

Votre commission des Affaires sociales vous proposera en conséquence **un amendement de suppression de l'article 24 quater.**

Il faut noter par ailleurs que les contrats d'adaptation et les contrats d'orientation voient leur érosion se poursuivre, mais ils ont perdu tout caractère « attractif ».

Les moyens affectés au réseau d'accueil (missions locales et PAIO) s'élèvent à 356 millions (+ 4,7 %). Cette augmentation vise à favoriser le développement des espaces jeunes qui offrent les services de l'ANPE au sein du réseau d'accueil (les 250 prévues à la fin de 1996 couvriront la totalité du territoire).

3. La prévention et l'accompagnement des restructurations

AGRÉGATS ET SOUS-AGRÉGATS (en millions)	LFI 1996	PLF 1997	Ecart	% d'augmen- -tation
II - 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	1.029,59	16,00 %
B - Prévention et accompagnement des restructurations	1.869,54	3.151,00	1.281,46	68,54 %

L'augmentation de 68 % de ces crédits correspond d'abord aux 815,4 millions affectés à la loi de Robien (cf. ci-dessus).

S'y ajoutent une forte augmentation du contingent d'heures de chômage partiel (46,8 millions d'heures au lieu de 38 millions) et une augmentation de 44,09 % de crédits consacrés aux restructurations (en partie à la suite d'un changement de nomenclature).

B. LA SOLIDARITÉ EST RÉAFFIRMÉE TOUT EN ÉTANT RÉORGANISÉE

Les dispositifs de lutte contre l'exclusion se sont révélés particulièrement efficaces. Mais leurs coûts budgétaires et la volonté de rechercher des solutions d'insertion durables ont conduit à les redéfinir partiellement.

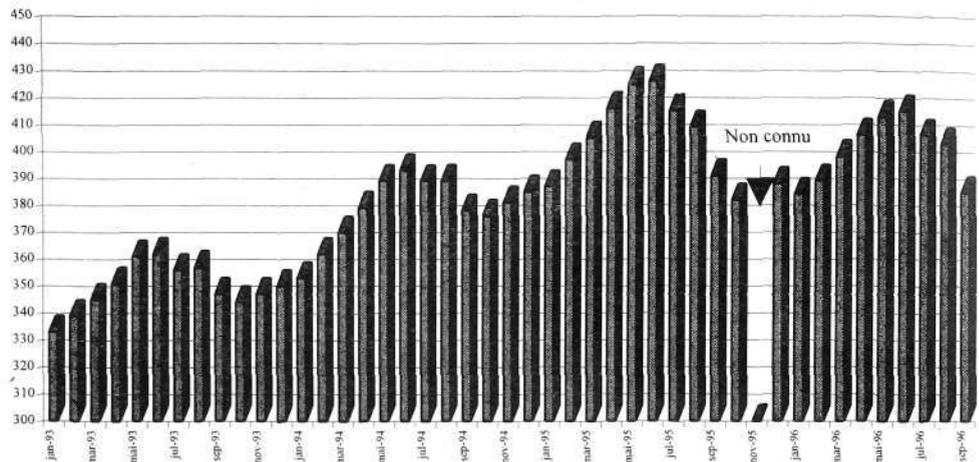
AGRÉGATS ET SOUS-AGRÉGATS (en millions)	LFI 1996	PLF 1997	Ecart	% d'augmen- -tation
IV - Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires	57.568,40	63.829,15	6.260,75	10,88 %
B - Actions en faveur des demandeurs d'emploi	37.035,42	40.338,71	3.303,29	8,92 %
C - Dispositifs spécifiques	5.672,30	5.826,54	154,24	2,72 %

Les actions en faveur des publics prioritaires (y compris les jeunes, cf. ci-dessus) passent de 41,4 % des crédits 1996 à 42,5 % en projet de loi de finances pour 1997 et l'augmentation d'une année sur l'autre est de 10,88 %. Cette augmentation aurait été beaucoup plus importante si un recadrage du CIE n'avait pas été opéré au profit des personnes connaissant les plus graves difficultés. Les conditions de prise en charge par l'Etat des CES sont également modifiées.

1. Le contrat initiative emploi (secteur marchand)

17,9 milliards sont inscrits au profit des CIE afin de financer les contrats en cours (476.000 fin 1996) et de permettre 280.000 nouvelles entrées (contre 350.000 ouvertes par la loi de finances initiale pour 1996). Le succès de ce dispositif est évident : il a permis notamment de faire diminuer en un an de 1,9 % le nombre des chômeurs de longue durée, ce qui a réduit l'ancienneté moyenne des demandes.

Ancienneté moyenne des demandes d'emploi en fin de mois (en jours)



Mais le dispositif est coûteux et non exempt d'effets pervers (son « cannibalisme »). C'est pourquoi, depuis le 1er septembre 1996, la prime a été réservée aux publics prioritaires et aux jeunes, et modulée en fonction de l'ancienneté de la demande d'emploi et de l'âge (décret n° 96-702 du 7 août 1995) : elle est de 1.000 ou 2.000 F.

2. Les contrats dans le secteur non marchand (CES, CEC, emplois ville)

500.000 contrats emploi-solidarité sont inscrits dans le projet de loi de finances pour un coût de 11,991 milliards, 20.000 emplois consolidés à l'issue d'un CES pour un coût de 1,746 milliard et 25.000 emplois-ville pour un coût de 1,049 milliard, soit au total 14,8 milliards.

Règles de financement et incidences financières

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. 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.

Jusqu'en juillet 1992, l'aide était exclusivement attribuée en fonction de la nature et de la capacité de financement de l'employeur, l'accès au Fonds étant réservé aux organismes de petite taille ou dépourvus de ressources budgétaires leur permettant de prendre en charge une partie de la rémunération et la cotisation patronale d'assurance-chômage.

Une distinction était ainsi opérée entre :

- les organismes éligibles de plein droit au Fonds de compensation (communes ayant 1500 habitants au plus, associations ayant au plus deux salariés, établissements publics administratifs, à l'exception des établissements hospitaliers) ou à titre dérogatoire (communes de plus de 1500 habitants, associations ayant plus de deux salariés).

L'Etat leur assurait la prise en charge intégrale de la rémunération versée ainsi que de la cotisation patronale d'assurance-chômage.

- ceux qui n'étaient pas éligibles à ce Fonds.

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 toutefois ouvert la possibilité d'intervention du Fonds au bénéfice de jeunes non chômeurs de longue durée 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 1996
Bénéficiaires du fonds	23 %	33,4 %	59,22 %	65,67 %	69,84 %	70,62 %

La circulaire CDE n°96-4 du 31 janvier 1996 a souhaité modifier les conditions d'intervention du fonds de compensation, limitant cette intervention pour les publics prioritaires à hauteur de 90% dans le cas général et à 95% pour les employeurs consentant un effort particulier en faveur de ces publics, et à 65 % et 85 % pour les autres publics. Cependant, la partie de la circulaire afférente au financement du dispositif a été suspendue eu égard aux difficultés soulevées par les employeurs.

Incidences financières du dispositif pour l'Etat
(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
Etat	7 200	9 800	14 800	14 870	16 451
dont cotisations UNEDI	187	400	636	742	809

Si 39% des salariés sous CES bénéficient du régime particulier d'assurance chômage mis en place en 1990, 60% relèvent du régime général (1% bénéficient d'une auto-assurance de leur employeur).

S'agissant des incidences financières pour la sécurité sociale, il convient de rappeler que si les rémunérations versées aux salariés sous CES sont exonérées des cotisations patronales de sécurité sociale, elles sont en revanche assujetties aux cotisations salariales.

3. L'insertion par l'économique

En 1995, les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 309,997 millions de francs. Les dépenses se sont élevées à 265 millions de francs. La différence s'explique par l'obligation d'engager 100 % des crédits à la signature de la convention, même lorsque celle-ci est signée en cours d'année et les soldes payés sur l'année suivante.

Ces crédits ont permis de financer en 1995 les aides au démarrage pour les associations intermédiaires, les aides au poste dans les entreprises d'insertion et les aides au poste d'accompagnement social et professionnel dans les entreprises d'intérim d'insertion.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale 1996 pour financer l'ensemble de ces aides se sont élevés à 320,9 millions de francs.

Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 1997 s'élèvent à 320 millions de francs. 76 millions en provenance du Fonds social européen les compléteront.

a) Les associations intermédiaires

On comptabilise sur le territoire national environ 1.000 AI, nombre stable depuis deux ans.

A l'inverse, l'emploi dans ces associations progresse nettement (+ 10 % en 1994 par rapport à 1995).

Le nombre des personnes mises à disposition par mois est de 65.000 en 1995 contre 60.000 en 1994 soit une augmentation de 11 %, chaque salarié travaillant en moyenne trois mois par an pour une durée mensuelle variant de 45 à 54 heures. Le nombre de personnes équivalent temps plein est d'environ 20.000 par an.

b) Les entreprises d'insertion

En 1995, le nombre d'entreprises d'insertion en activité à la fin de l'année s'élève à 785 contre 674 à la fin de 1994. Le nombre de salariés en insertion en fin d'année est passé de 6.585 en 1994 à 7.365 en 1995.

Au total, les entreprises d'insertion ont accueilli en 1995 un flux de 22.762 personnes en insertion (10.876 sur les cinq premiers mois de 1996). Ces personnes sont embauchées sur des postes aidés par la subvention forfaitaire ou sur les contrats aidés classiques : contrat initiative emploi et contrats d'insertion en alternance.

c) Les entreprises d'intérim d'insertion

En 1995, le nombre d'entreprises d'intérim d'insertion conventionnées par le ministère du travail s'élève à 82 contre 41 en 1994 et le nombre de personnes chargées du suivi accompagnement à 124 contre 96 en 1994.

Ces structures ont embauché environ 1.550 personnes en insertion (équivalent temps plein) en 1995 (environ 1.200 en 1994).

4. Les travailleurs handicapés

4,956 milliards sont inscrits au budget du travail en faveur des travailleurs handicapés, correspondant notamment à 500 places nouvelles en ateliers protégés (13.100 au total) et 2.000 en centre d'aide par le travail (83.450). Au total, avec 12.800 places en milieu ordinaire, leur nombre sera de 109.350 en 1997. Les moyens affectés aux équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel (EPSR) augmentent de 19 % (+ 7,93 millions pour atteindre 50 millions). Ainsi, les crédits en faveur des handicapés passent de 239,42 millions en 1996 à 243,62 millions en 1997.

En revanche, la garantie de ressources diminue de 1,46 % (à 4,712 milliards), la GRTH en milieu ouvert étant mise à la charge de l'AGEFIPH (cela concerne 13.000 personnes). L'économie est de 245,74 millions, en partie réaffectée aux ajustements nécessités par les créations de places en AP et en CAT. L'économie est donc finalement de 70 millions.

C. LA MAÎTRISE DE LA PROGRESSION BUDGÉTAIRE

Le budget du travail et de l'emploi subit les contraintes de la maîtrise des dépenses au même titre que le budget global. La reconduction à structure et règles identiques à celles de 1996 aurait conduit à une augmentation de plus de 26 milliards. Or, la progression n'est que de 11 milliards. Comme, en outre, des dispositifs tels que le CIE ou la ristourne dégressive sont désormais appliqués en année pleine et nécessitent des majorations importantes de crédits, l'endiguement des dépenses suppose que d'autres actions voient leurs crédits diminués.

Plusieurs explications sont avancées pour justifier ces réductions de crédits, voire pour supprimer certaines mesures.

1. Eviter les effets d'aubaine

Entrent dans cette catégorie :

- l'APEJ et le CAE qui n'ont pas connu le succès escompté (coût inscrit en 1996 : 1,65 milliard), sans doute en raison de la forte attractivité du CIE. En conséquence, les crédits sont réduits de 91,15 % et ramenés à 146 millions pour financer le solde ;

- les moyens consacrés au retrait d'activité baissent de 2,58 % à 15,04 milliards, en raison d'une part de la diminution du nombre de bénéficiaires de la convention sociale de la sidérurgie, d'autre part, et surtout, de la poursuite de la réduction du nombre d'entrées dans les dispositifs de préretraites associées aux plans sociaux : les crédits consacrés à l'allocation spéciale du fonds national de l'emploi (ASFNE) passeront de 11,150 milliards à 9,864 milliards (- 1,165 milliard) (l'effectif moyen devrait être ramené à 143.300 contre 155.300) ; quant à la préretraite progressive (PRP) (25.000 au lieu de 30.000), elle est réorientée vers les entreprises en restructuration alors qu'actuellement elle est souvent utilisée comme mode de gestion et de rajeunissement du personnel. Toutefois, par effet de stock, les crédits qui lui sont affectés continuent d'augmenter (3,624 milliards en 1997, contre 2,43 en 1996).

Par ailleurs, le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit la suppression du cumul de l'aide de l'Etat pour la PRP et de l'abattement de 30 % pour le temps partiel.

- la convention prévoyant le concours de l'Etat au financement de l'Association pour la gestion de la structure financière (ASF)¹ prend fin au 31 décembre 1996. Aucun crédit n'est donc prévu (1,633 milliard en 1996 pour une dépense prévisionnelle de 36,433 milliards). Une démarche commune a toutefois été entreprise fin octobre par les partenaires sociaux auprès du Gouvernement pour qu'il maintienne sa contribution.

- l'instauration d'un ticket modérateur pour les CES, décidée en 1996 mais non encore mise en application, fixera le taux de prise en charge maximum de l'Etat à 95 %, et l'accès au fonds de compensation (qu'il avait été question de supprimer) sera plus restrictif. L'économie attendue est de 590,44 millions.

¹ L'ASF prend en charge le coût de la retraite complémentaire dans les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO.

Répartition des contrats par catégorie de bénéficiaires

CATEGORIES	1992	1993	1994	1995	1er sem. 1996
18-25 ans	48%	36,13%	34,56%	34,8%	30,88%
26-49 ans	46%	56,79%	58,07%	58,35%	61,19%
50 ans et plus	6%	7,08%	7,36%	6,84%	7,91%
Hommes	33%	36,79%	37,85%	38,18%	39,50%
Femmes	66%	63,21%	62,15%	61,81%	60,49%
CLD	52,21%	67,42%	70,82%	71,88%	72,83%
dont + de 50 ans	4,14%	5,59%	5,88%	5,44%	6,39%
dont 3 ans de chômage	11,73%	12,77%	12,96%	12,11%	15,31%
Handicapés	1,59%	4,82%	5,70%	6,05%	7,77%
Bénéficiaires RMI	24,36%	23,64%	24,61%	23,41%	28,22%
Publics prioritaires		33,89%	37,1%	36,04%	44,05

L'annonce de la réforme du financement par l'Etat remontant à plus d'un an, les employeurs de CES, notamment les établissements publics (éducation, santé) auront pu prendre les mesures d'adaptation nécessaires. Mais il n'est pas sûr que ces établissements aient les moyens de remplacer les CES par des emplois de droit commun.

Il convient, en outre, de rappeler que la Cour des comptes a formulé de nombreuses critiques à l'encontre de ce dispositif (coût pour l'Etat, la sécurité sociale -les exonérations ne sont pas compensées- et l'UNEDIC¹, dévoiement des objectifs, concurrence avec des emplois permanents et emplois irréguliers, faible utilisation -36 %- des CES par les publics pour lesquels ils ont été créés, etc.).

Néanmoins, là encore par effet de stock, les crédits consacrés aux CES sont ajustés à la hausse (+ 1,739 milliard à 11,991 millions), alors que le nombre des nouveaux contrats est ramené à 500.000.

- enfin, les conditions de versement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sont modifiées pour ne plus assimiler les périodes chômées à des périodes de travail et pour abaisser le plafond de ressources opposables aux couples. L'économie est évaluée à 595 millions. Par ailleurs, les frais de gestion versés à l'UNEDIC sont ramenés de 5 à 2,5 %, soit une économie de

¹ Le coût des CES pour l'Etat a été de 17 milliards en 1995. Le coût pour la sécurité sociale (exonération de cotisations non compensées) a été de 4,4 milliards en 1994 et de 4 milliards pour l'UNEDIC pour les contrats conclus entre 1990 et 1993 (Rapport de la Cour des Comptes).

125 millions. En outre, le projet de loi de cohésion sociale prévoit que le RMI et l'ASS serviront partiellement à financer les contrats d'initiative locale (art. 9).

Néanmoins, pour tenir compte de l'augmentation prévue du nombre de bénéficiaires, la subvention d'équilibre versée par l'Etat au fonds de solidarité (qui versent les allocations d'insertions -22.000 bénéficiaires- et les allocations de solidarité spécifique -460.000 bénéficiaires¹- passent de 7,529 milliards à 7,532 milliards, la contribution des fonctionnaires qui alimente le fonds étant évaluée à 6,033 milliards. De plus, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait voter un amendement augmentant de 45 millions le fonds national de chômage afin de favoriser la création d'entreprise par les bénéficiaires de l'ASS (voir ci-dessous).

2. Ajuster les crédits aux besoins réels, les réduire lorsque les mesures ne répondent pas aux objectifs.

Les dispositifs concernés par ces ajustements sont :

- les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) collectifs, dont le nombre est réduit de 160.000 à 100.000 (- 37,5 %), ce qui correspond à une économie d'un milliard ; ces stages se sont, en effet, révélés inefficaces en terme de réinsertion. Par ailleurs, l'article 95 du projet de loi de finances les réserve aux chômeurs rencontrant les plus graves difficultés d'accès à l'emploi ; au total, les crédits consacrés aux chômeurs de longue durée s'élèvent à 3,274 milliards contre 5,018 milliards en 1996. Un amendement adopté à l'Assemblée nationale a étendu ce dispositif aux handicapés ;

- le chômage partiel, dont la partie de l'indemnité prise en charge par l'Etat passe de 18 à 16 F de l'heure ;

- les mesures de soutien à la formation professionnelle des adultes en baisse de 5,52 % (4,311 milliards), principalement en raison de l'étalement sur trois ans des crédits prévus pour les deux dernières années du contrat de plan ;

- les mesures d'insertion des jeunes non qualifiés, déléguées par convention à 23 régions comme le permettait la loi quinquennale, et faisant l'objet de délégation de crédits aux préfets : ces crédits baissent de 3,12 % à 2,602 milliards en raison du transfert total des formations pré-qualifiantes ; il n'y a donc plus lieu de maintenir des crédits pour les actions restant à la charge de l'Etat. Quant aux mesures concernant les formations alternées relevant toujours

¹ 55 % des bénéficiaires de l'ASS (chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'allocation unique dégressive) ont plus de 45 ans et les deux tiers déclarent être au chômage depuis cinq ans ou plus. En 1995, les reprises d'emploi au sortir de l'ASS ont été de 42.700.

de la responsabilité de l'Etat (CFI mobilité, jeunes détenus, Mayotte, Corse), elles subissent une baisse de 76,75 % (68,58 millions).

En revanche, la dotation de décentralisation qui accompagne la décentralisation des formations qualifiantes évolue comme la DGF (taux de 1,36005), à quoi s'ajoutent 53,36 millions au titre de l'aménagement du territoire. Au total, les crédits s'élèvent à 1,826 milliards.

D'une façon générale, les crédits consacrés à la formation professionnelle par l'Etat, hors apprentissage, sont en baisse (ils passent de 32 à 28 milliards), la charge étant reportée sur les collectivités locales et les partenaires sociaux. Elle s'accompagne en outre d'un renforcement du contrôle de la formation professionnelle qui a conduit en 1995 à 872 millions de redressements. Cette situation intervient dans un contexte d'incertitude qui dure depuis plusieurs années avec la réforme de la collecte des fonds de la formation professionnelle, inachevée et loin, semble-t-il, de répondre aux attentes du législateur, et la réforme des formations en alternance dont le rapport de M. Michel de Virville devrait être le point de départ, mais qui, jusqu'à présent, inspire une position d'attente.

Le désengagement de l'Etat a pour contrepartie, une augmentation importante des dépenses régionales en matière de formation professionnelle continue, qui passe en 1995 à 6,342 milliards, soit une augmentation de 39 % par rapport à 1994. En outre, les régions, notamment au moyen de la dotation de décentralisation, ont consacré 3,480 milliards à l'apprentissage, contre 2,894 milliards en 1994.

Pour leur part, les entreprises ont consacré 48,052 milliards à la formation continue et 2,8 milliards à l'apprentissage.

En 1994, la dépense totale en matière de formation professionnelle, y compris pour les agents de l'Etat, était de 133,5 milliards, en baisse de 0,6 % par rapport à 1993¹.

• l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE) est une nouvelle fois modifiée, la prime étant supprimée par l'article 94 du projet de loi de finances. L'économie est de 900 millions. En revanche, les exonérations sont maintenues. Le chèque conseil est également maintenu (une dotation de 40 millions est inscrite à ce titre), mais réservé aux bénéficiaires du RMI et de l'ASS, qui devraient continuer en outre à percevoir leur allocation pendant six mois (cf. art. 11 du projet de loi de cohésion sociale).

¹ Pour un bilan complet de la formation professionnelle, voir l'annexe jaune « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 1997.

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, le ministre du travail a effectivement, sans attendre la loi de cohésion sociale, fait adopter un amendement tendant à permettre le maintien pendant six mois de l'ASS et du RMI aux demandeurs d'emploi bénéficiaires de ces allocations qui créeraient leur entreprise, afin de lutter contre l'effet dissuasif de la perte de l'allocation (cf. augmentation mentionnée ci-dessus des crédits du fonds national de chômage).

La demande de nombreux parlementaires de faire sauter le verrou de six mois d'inscription au chômage n'est donc pas satisfaite et la question se pose de savoir quels seront les effets de la suppression de la prime. Toutefois, celle-ci doit être interprétée par rapport à la volonté du Gouvernement de mettre en place un dispositif global d'aide à la création d'entreprise dont le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat serait chargé.

3. Les transferts de responsabilités et de charges

Depuis plusieurs années, l'Etat confie à d'autres, collectivités locales ou partenaires sociaux, le soin de gérer certaines actions, dans le but notamment d'intervenir au plus près des besoins. A cela s'ajoute les contraintes budgétaires qui poussent à transférer les financements.

a) L'allocation de formation reclassement (AFR)

Ainsi, en est-il de l'allocation de formation reclassement, financée en grande partie par un versement de l'Etat à l'UNEDIC. De 5,088 milliards en 1996, ce versement revient à 2,451 milliards (- 52,3 %), la différence (2,66 milliards) étant mise à la charge de l'UNEDIC. Ce transfert nécessite toutefois l'accord des partenaires sociaux. Des discussions avec l'UNEDIC sont prévues pour mettre en oeuvre ces nouvelles conditions de prise en charge des chômeurs en formation.

Vos rapporteurs n'ont pas à formuler d'objections à ce transfert : actuellement la part de l'Etat dans cette prise en charge est de 82,5 %. Elle serait ramené à 40 %. Le fort taux actuel de prise en charge par l'Etat pouvait présenter un avantage pour le régime d'assurance chômage, car l'AFR, en grande partie financé par l'Etat, était moins onéreuse pour lui que le versement de l'allocation unique dégressive. Mais il présentait peut-être aussi l'inconvénient d'inciter à orienter les demandeurs d'emploi vers cette mesure, dont le rapport annuel de l'IGAS a jugé l'efficacité très relative en terme d'insertion (essentiellement faute d'emploi). On peut donc penser que le nombre des bénéficiaires (98.300 en 1995) baissera dans les années à venir.

b) L'inscription des demandeurs d'emploi

Pour assurer le financement du transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi de l'ANPE à l'UNEDIC, 250 millions sont prévus (BCC, cf. agrégat I).

Le transfert des inscriptions des demandeurs d'emploi à l'UNEDIC avait été préconisé par un rapport de l'IGAS (mai 1994) rédigé en application de la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Une expérimentation a été menée à partir de mars 1995 sur sept ASSEDIC et 28 agences locales pour l'emploi. Elle s'est révélée particulièrement positive pour les demandeurs d'emploi : 80 % d'entre eux considèrent le système plus clair et plus efficace ; le délai d'instruction d'un dossier a été ramené en moyenne de 25 à 9 jours, notamment en recourant plus facilement aux pré-inscriptions téléphoniques.

La généralisation du transfert a été décidée au printemps 1996 et une convention UNEDIC-ANPE a été signée le 7 juillet 1996. 30 % du volume des inscriptions devrait être transféré à la fin de 1996, la totalité à la fin de 1997.

Le transfert a permis à l'UNEDIC d'augmenter ses points d'accueil sans augmenter dans les mêmes proportions ses frais.

Il s'agit donc, aux yeux de vos rapporteurs, d'une avancée intéressante, tant pour les demandeurs d'emploi que pour l'UNEDIC et l'ANPE.

c) L'activation des dépenses passives

Au titre des transferts de responsabilité et de charges, il convient également d'évoquer les mesures d'activation des dépenses passives d'indemnisation : les conventions de coopération et l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE).

- Les conventions de coopération

Les conventions de coopération ont été instituées à titre expérimental par l'accord du 8 juin 1994 « relatif aux formes expérimentales d'intervention particulière du régime d'assurance chômage en faveur du reclassement des allocataires », et reconnues par la loi du 4 février 1995. Les premiers résultats de ce dispositif n'étaient pas à la hauteur des attentes. Les partenaires sociaux ont alors conclu un avenant à l'accord, le 6 juillet 1995.

Plus attractif, le nouveau dispositif permet aux entreprises affiliées au régime d'assurance chômage, de recevoir, selon des modalités simplifiées, le montant de l'AUD perçue par les demandeurs d'emploi (inscrits depuis au moins huit mois) au moment de leur embauche, pendant douze mois ; les salariés recouvrent l'intégralité de leurs droits, sans imputation de la période de travail, s'ils perdent de nouveau leur emploi. Le nouveau dispositif a

considérablement relancé les embauches. Le bilan au 29 octobre 1996, fourni par l'UNEDIC, est le suivant.

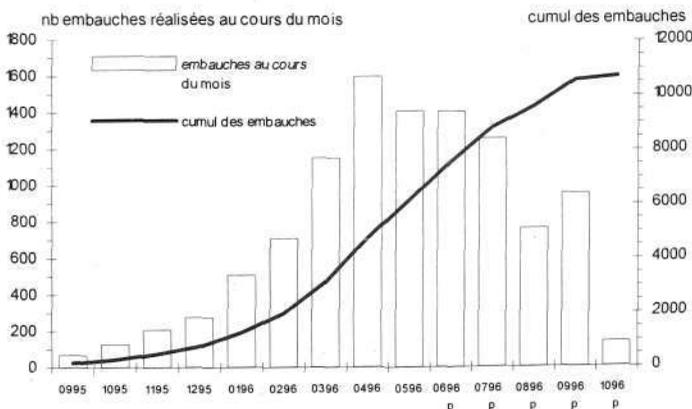
Depuis 1994, 269 conventions de coopération ont été signées pour un potentiel de 22 539 emplois.

Les 10 699 embauches constatées au 29 octobre 1996, concernent 7.059 contrats à durée indéterminée (CDI) soit 66,0% au lieu de 64,4 % fin juin, 3.640 contrats à durée déterminée (CDD) ont été signés, soit 34,0 % des embauches contre 35,6 % fin juin. La durée moyenne des contrats à durée déterminée est de 10 mois.

Les bénéficiaires sont pour 70,4 % des hommes (7.530), alors qu'ils représentaient 70,7 % fin juin.

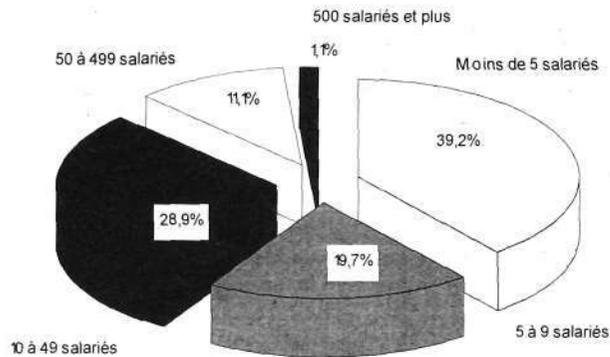
Depuis la mise en oeuvre des conventions de coopération, on peut observer une progression des embauches s'établissant ainsi que l'indique le graphique ci-après.

La montée en charge du dispositif des conventions de coopération, très lente au démarrage, s'est intensifiée en septembre 1995. On observe ensuite une forte progression des embauches à compter de janvier 1996, puis une nouvelle accélération en mars 1996. Depuis cette date, les entrées dans le dispositif s'effectuent sur un rythme moyen supérieur à 1.400 embauches par mois (1.500 en octobre).



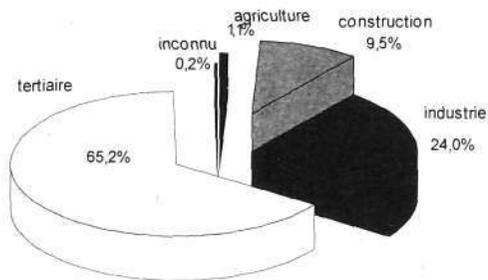
Les 10 699 embauches se répartissent de la façon suivante :

- selon la taille des entreprises



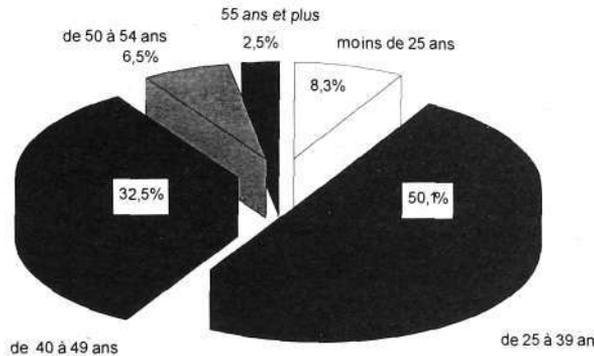
La grande majorité des embauches se réalise dans les PME de moins de 50 salariés (87,7 %). Ce pourcentage continue d'augmenter puisqu'il était égal à 87,0 % fin juin. On note que plus du tiers (39,2 %) des embauches relèvent de petites entreprises de moins de 5 salariés.

- selon le secteur d'activité



Le secteur tertiaire reste le secteur privilégié des embauches en convention de coopération. En effet, 65,2 % des emplois relèvent de ce secteur contre 63,8 % fin juin. A l'inverse, le secteur de l'industrie voit diminuer la part de ces embauches (24,0 % fin octobre contre 26,2 % fin juin).

- selon l'âge des bénéficiaires



Cette mesure touche, pour plus de la moitié, des bénéficiaires âgés de moins de 40 ans (58,4 %). La part des jeunes de moins de 25 ans augmente (8,3 % contre 7,7 % en juin), alors que l'on assiste à un tassement des plus de 50 ans (9,0 % contre 9,2 % en juin).

- selon les qualifications

	Conventions coopération	R.A.C. ¹
manoeuvre	2,4%	5,8%
ouvrier	25,2%	41,2%
employé	30,6%	38,9%
technicien	19,1%	9,7%
cadre	22,7%	4,4%
Total	100%	100%

(1) Régime d'assurance chômage

Par qualification, on constate que la structure diffère totalement de celle observée sur l'ensemble des allocataires du régime d'assurance chômage où 80,1 % d'entre eux sont ouvriers ou employés et seulement 14,1 % sont de qualification supérieure.

Les techniciens et cadres bénéficient en effet plus largement du système. Ces qualifications représentent 41,8% des embauches en conventions de coopération.

Les salaires bruts mensuels s'échelonnent entre 2.000 F et 67.000 F. Le salaire brut moyen est égal à 11.227 F contre 11.447 F en juin dernier, alors que le salaire moyen de référence des bénéficiaires du régime d'assurance chômage est de l'ordre de 8.200 F. Ceci s'explique par une

proportion nettement plus élevée de cadres et agents de maîtrise entrant en convention de coopération. La distribution des salaires est donc très asymétrique. Un petit nombre de salaires élevés tire la moyenne vers le haut, alors que 50 % des salaires sont inférieurs à 8.700 F.

	Jui-96		Oct-96	
Moins de 5.000 F	178	3,2 %	342	3,2 %
5.000 à 10.000 F	2.913	52,9 %	5.840	54,6 %
10.000 à 20.000 F	1.755	31,9 %	3.340	31,2 %
20.000 et plus	657	11,9 %	1.177	11,0 %
Total	5.503	100,0 %	10.699	100,0 %

Les salaires mensuels inférieurs à 6.406,79 F (valeur du SMIC au 1er juillet 1996) correspondent à des emplois à temps partiel dont l'intensité hebdomadaire varie entre 6 heures et 37 heures. Ce type d'emploi représente 5,6 % de l'ensemble.

	Jui-96	Oct-96
moins de 10000F	2,1%	2,1%
10000F à 30000F	13,5%	13,7%
30000 à 100000F	57,8%	59,0%
100000F et plus	26,5%	25,2%
Total	100%	100%

Le montant total de l'aide au reclassement versée par le régime d'assurance chômage varie entre 1.114 F et 385.200 F, le montant moyen de l'aide se situant à 77.946 F contre 79.949 F en juin.

50% des embauches correspondent à une aide supérieure à 61.056 F.

La totalité des sommes déclarées par le régime d'assurance chômage lors de l'adhésion à une convention de coopération correspondrait à un allègement du coût de l'emploi de 40,4 % au cours de l'année d'embauche par rapport au salaire brut chargé (y compris les charges employeurs), ceci dans l'hypothèse où l'aide de reclassement est versée dans son intégralité.

Au vu des documents comptables, les sommes déjà payées au cours de l'année 1995 sont de 6,4 millions. Au 30 septembre 1996, 265 millions ont été versés dans le cadre de ce dispositif au titre de l'année en cours.

L'ensemble des embauches effectuées (10.699) représentent un engagement brut de dépenses de 833,9 millions de francs.

Au 29 octobre 1996, 11,1 % des personnes embauchées en convention de coopération étaient sorties du dispositif (1.187). Les sorties qui résultent de la fin normale du versement de l'aide commencent à devenir significatives. Celles-ci sont au nombre de 415, ce qui représente 35,0 % des sorties. Mais ce sont, pour l'instant, essentiellement des fins de contrats à durée déterminée (69,8 %).

Parmi les bénéficiaires parvenus à l'issue normale de la convention et dont on connaît alors la situation, 37,1 % d'entre eux sont maintenus dans leur contrat et 28,1 % obtiennent un nouveau contrat de travail. Toutefois, plus du quart (27,4 %) redevient demandeur d'emploi. Enfin 7,4 % sont déclarés inactifs ou bénéficiaires d'un nouveau contrat aidé. La situation est répartie différemment selon le type de contrat. Ainsi, les personnes embauchées dans le cadre d'un CDI sont presque toutes maintenues dans leur contrat (88,4 %). La moitié des salariés en CDD est titulaire d'un nouveau contrat, 38,1 % étant à nouveau demandeur d'emploi.

Les ruptures anticipées sont au nombre de 772 (65,0 % des sorties) et concernent dans 72,3 % des cas un contrat à durée indéterminée. La majorité d'entre elles (55,2 %) est à l'initiative de l'employeur. Au total, 82 % des sorties relatives à un CDI contre 43 % de CDD sont dues à une rupture anticipée.

- L'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)

L'ARPE a été instituée par l'accord du 6 septembre 1995 : elle permet, en accord avec l'employeur, la cessation d'activité de salariés ayant cotisé 40 ans et plus à la sécurité sociale et s'élève à 65 % de l'ancien salaire. Elle est financée sur les fonds de l'assurance chômage. En contrepartie des départs, les entreprises s'engagent à procéder à des embauches en nombre équivalent dans les trois mois. Ce dispositif est entré en application le 1er octobre 1995, mais le fonds paritaire pour l'emploi, destiné à le financer, a été créé par la loi du 21 février 1996. Le fonds est doté de 8 milliards pour deux ans. Sauf nouvelle décision des partenaires sociaux, le dispositif s'éteindra à partir du 1er janvier 1997.

Le bilan du dispositif n'est pas tout à fait celui qu'attendaient ses initiateurs : il concerne moins de salariés (60.000 au lieu de 80.000 ou 100.000) et coûtera plus cher (entre 8 et 9 milliards au lieu de 8 au maximum).

Depuis l'entrée en vigueur du dispositif 48 622 décisions d'admissions ont été prononcées sur 53.600 dossiers déposés et 45.138

premiers paiements ont été effectués. 1.809 cessations de paiement ont déjà été enregistrées, la majeure partie faisant suite à l'atteinte des 60 ans.

Au 30 septembre 1996, on comptait 42.407 allocataires en ARPE.

On observe une très forte proportion d'hommes (69,9 %). Par âge (atteint au 31 août 1996), les bénéficiaires se répartissent en : 20,5 % de moins de 58 ans, 44,3 % de 58 ans, 35,2 % de 59 ans ou plus.

Par groupe de qualification, on constate la répartition suivante : ouvrier, manoeuvre : 44,2 % ; employé : 27,0 % ; technicien, agent de maîtrise : 21,4 % ; cadre : 7,4 %.

Par secteur d'activité, les bénéficiaires se répartissent principalement de la façon suivante : industrie : 45 % ; commerce, réparation auto. : 14 % ; construction : 9 % ; immobilier, intérim : 7 % ; transport et communications : 5 % ; santé et action sociale: 5 % ; autres secteurs : 15 %.

Les bénéficiaires se répartissent de la manière suivante en fonction de la taille de leur établissement d'origine : moins de 10 salariés : 11 % ; 10 à 49 salariés : 23 % ; 50 à 199 salariés : 26 % ; 200 à 499 salariés : 36 % ; 500 salariés et plus : 4 %.

Enfin, fin août, les allocataires de l'ARPE percevaient une allocation journalière brute de 273,01 F en moyenne, soit environ 8 304 F par mois.

Depuis le 1er octobre 1995, on a comptabilisé 1 809 cessations de paiement se répartissant en 1 628 cessations pour fin de droits réglementaires, 35 pour reprise de travail, 46 pour décès et 100 pour autres causes.

Depuis le début du dispositif, le 1er octobre 1995, et jusqu'au 30 septembre 1996, les ASSEDIC ont provisoirement comptabilisé 35.045 embauches compensatrices au départ de salariés en allocation de remplacement pour l'emploi.

Embauches compensatrices de l'ARPE
période du 1er octobre 1995 au 30 septembre 1996
nombre d'embauches selon le type de contrat de travail

Type de contrat	Effectif	%
Contrat à durée déterminée	818	2,3
Contrat à durée indéterminée	34.201	97,6
Non précisé	26	100,0

Source : fichier des embauches compensatrices de l'ARPE

Ce nombre présente un décalage avec le potentiel que représentent les 48 622 décisions d'admissions prononcées par les ASSEDIC, compte tenu du délai prévu de trois mois pour procéder à l'embauche.

Les embauchés sont plutôt jeunes (leur âge moyen est de 30,3 ans), 59,3 % d'entre eux ont moins de 30 ans (dont 38,1 % moins de 26 ans). Ils sont en majorité des hommes (70,7 %).

Les embauches s'effectuent presque uniquement sur des contrats à durée indéterminée (97,6 % des embauchés).

L'horaire mensuel moyen est de 152,4 heures. 75,7 % des embauches compensatrices ont un horaire mensuel de 165 heures ou plus, c'est-à-dire à temps complet. Toutefois, on observe 18,6 % d'embauches sur des horaires mensuels de moins de 130 heures (3/4 temps).

Le cumul des entrées depuis le début de l'application du dispositif aboutit à un engagement global de dépenses :

- de 2.928 millions de francs sur 1996 (non compris décembre 1995 payé en janvier),

- de 2.965 millions de francs sur 1997

- et de 1.220 millions de francs sur 1998

Soit 7.113 millions de francs au total

Le cumul des décisions positives (entrées déjà effectuées et entrées acceptées à venir) aboutit à un engagement total, y compris les entrées dans le dispositif du mois de septembre 1996, de 8.150 millions de francs de 1996 à 1998.

Au total, vos rapporteurs constatent que ces dispositifs, conventions de coopération et ARPE, contribuent efficacement à la lutte contre le chômage. Ils révèlent en outre l'influence du coût du travail dans la décision d'embauche des petites entreprises et la volonté de rajeunir la pyramide des âges dans des plus grosses entreprises.

La question reste cependant posée de savoir si le régime d'assurance chômage doit se transformer pour partie en un mécanisme de redistribution des prélèvements sociaux, ce qui est concevable lorsqu'il connaît des excédents, au lieu de rester un dispositif d'assurance contre le risque de perte d'emploi. Les partenaires sociaux débattront certainement de ce sujet au cours des négociations entamées le 19 novembre dernier. Mais si ces mesures

venaient à disparaître, il est évident que l'on constaterait des répercussions sur les chiffres du chômage.

d) La garantie de ressources des travailleurs handicapés

Il convient de rappeler par ailleurs le transfert à l'AGEFIPH du financement de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH) en milieu ouvert¹ (245,7 millions pour 12.800 places) prévu par l'article 97 du projet de loi de finances. Vos rapporteurs rappellent que l'AGEFIPH, hors engagement, dispose de 1,3 milliard de réserves. Ils ne jugent donc pas anormal ce transfert de charges qui par ailleurs leur semble correspondre aux missions de l'association.

4. La participation du service public de l'emploi à la rigueur budgétaire

AGRÉGATS ET SOUS-AGRÉGATS (en millions)	LFI 1996	PLF 1997	Ecart	% d'augmen- -tation
I - La gestion de la politique de l'emploi	13.371,61	13.627,16	255,55	1,91 %
A - Administration générale	3.102,74	3.054,63	- 48,12	- 1,55 %
B - ANPE	5.371,19	5.241,27	- 129,92	- 2,42 %
C - AFPA et autres organismes de formation	4.386,91	4.349,66	- 37,25	- 0,85 %
D - Relations du travail	222,16	394,28	172,12	77,47 %
E - Etudes de coopération internationale	128,94	117,66	- 11,29	- 8,75 %
F - Frais de gestion	159,66	469,67	310,01	194,17 %

a) Les moyens de services

La progression des crédits consacrés à la gestion de la politique de l'emploi est de 1,91 %.

Toutes les lignes budgétaires sont en diminution à l'exception des « frais de gestion » en raison de l'inscription d'un crédit de 250 millions en faveur de l'UNEDIC (cf. ci-dessus), des relations du travail en raison d'un crédit de 173,60 millions pour l'organisation des élections prud'homales prévues en décembre 1997 et des services déconcentrés du travail qui bénéficient d'une hausse des crédits de 7,03 % (à 511,96 millions).

¹ La garantie de ressources vise à compenser les abattements de salaires que subissent les personnes handicapées employées en milieu ordinaire.

50 emplois budgétaires sont supprimés, ainsi que 20 emplois non budgétaires de coordinateurs emploi-formation. La première étape du rapprochement des corps d'inspection est mise en oeuvre avec l'intégration de 35 inspecteurs de la formation professionnelle dans le grade d'inspecteur du travail et de 6 inspecteurs principaux dans le grade de directeur adjoint du travail.

Les crédits d'équipement sont reconduits quasiment à l'identique (60 millions en autorisations de programme et 49 millions en crédits de paiement).

Si vos rapporteurs n'ont pas de commentaires particuliers à formuler sur les choix du Gouvernement, ils regrettent néanmoins de devoir constater une baisse des crédits consacrés à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et au Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT), qui régressent de 84 à 79 millions alors que l'on constate une reprise depuis 1994 des accidents du travail, notamment en terme de gravité, ce qui rend nécessaire un développement de la politique de prévention passant notamment par une meilleure connaissance des facteurs de risque.

b) L'Agence nationale pour l'emploi

L'ANPE voit ses crédits fixés à 5,241 milliards, en baisse de 2,42 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996, qui a cependant fait l'objet de 164,34 millions d'annulations.

Les crédits affectés au personnel, dont l'effectif reste inchangé, augmentent de 54,16 millions, mais les crédits de fonctionnement diminuent de 60,05 millions (sur 700 millions) au titre de la consolidation de l'annulation, les interventions en faveur des demandeurs d'emploi (aides, bilan, formation et déplacement) de 72 millions (avec 450 millions) et l'informatique de 43,7 millions, ce qui risque de gêner le rapatriement du traitement du fichier des demandeurs d'emploi commun avec l'UNEDIC.

L'ANPE a entrepris sa modernisation depuis 1994, dans le cadre du contrat de progrès signé avec l'Etat pour cinq ans. L'objectif majeur était d'augmenter le nombre des offres confiées dans le but d'atteindre 40 % du marché, c'est-à-dire 2,4 millions d'offres en 1997. Alors que la collecte était de 1,2 million d'offres en 1993, elle s'est élevée à 1,636 million en 1994 et à 2,066 millions en 1995. L'objectif sera donc atteint. De 56 à 58 % des offres passant par l'ANPE sont supérieures à six mois. Enfin, les offres en direction des cadres ont dépassé les 45.000.

Pour parvenir à ce résultat un effort important a été entrepris pour professionnaliser les réseaux et pour démarcher les entreprises : fin septembre

600.000 visites d'entreprises avaient été effectuées depuis le début de l'année auprès de 450.000 entreprises « clientes ».

Ce développement de l'activité de prospection devrait encore croître avec le transfert des inscriptions des demandeurs d'emploi aux ASSEDIC, qui a permis de recentrer les agences sur leurs véritables rôles, ainsi qu'avec la régionalisation. Cette dernière a permis de développer une véritable politique des ressources humaines (projets d'établissement, développement des responsabilités et intéressement), accompagnée d'une reprise du dialogue social.

Vos rapporteurs se félicitent de ce renouveau de l'agence, rendu d'autant plus indispensable que la politique de l'emploi nécessite une action au plus près du terrain.

Pour 1997, les objectifs de l'ANPE devrait être de consolider sa part de marché (40 %), de renforcer son action en direction des publics la plus en difficulté, de développer son partenariat et de poursuivre sa restructuration interne.

c) L'Association pour la formation professionnelle des adultes

L'AFPA, cette année, n'a pas eu à subir de diminution de crédits : la subvention de fonctionnement s'établit en 1997 à 3.991,43 millions, en augmentation de 0,25 %. Les crédits d'investissement (CP) diminuent cependant de 44 millions. Au total, le budget de l'AFPA est en baisse de 0,8 %. Dans le contexte budgétaire actuel, cette stabilité est à souligner. Elle est justifiée par la volonté de l'Etat de tenir les engagements qu'il avait souscrits dans le cadre du contrat de progrès signé le 7 mars 1994, alors que l'AFPA a respecté les siens.

Ainsi, en 1995, environ 151.400 personnes ont bénéficié d'une formation, en augmentation de 7,3 % par rapport à 1994. Parmi ces bénéficiaires, on compte 106.300 demandeurs d'emploi, en progression de 8,2 % et 45.100 salariés, soit un accroissement de 2,4 %. Malgré une conjoncture défavorable, 3.000 salariés sont entrés en congé individuel de formation et 35.000 dans le cadre du plan de formation. 99.900 stagiaires ont suivi une formation au premier niveau de qualification, soit une hausse de 8,4 %.

En partenariat avec les entreprises, l'AFPA a accueilli 50.000 jeunes de moins de 26 ans, ce qui représente un tiers de ses bénéficiaires.

L'AFPA a par ailleurs réalisé 350.000 entretiens d'accueil, d'information, d'orientation et bilans.

Parallèlement à cet accroissement de l'activité, l'AFPA poursuit la réorganisation entreprise depuis la signature du contrat de progrès.

C'est ainsi qu'un accord paritaire, négocié depuis octobre 1995, a été signé le 4 juillet 1996. Le statut du personnel, jusqu'alors sans véritable fondement juridique, a été remplacé par un accord collectif de droit privé, autorisant notamment une meilleure maîtrise de la masse salariale, avec des négociations annuelles, et une modernisation de la gestion des ressources humaines (mobilité, entretiens, développement de carrière). La gestion de l'AFPA se rapproche de la gestion d'une entreprise. Les directions régionales ont également vu leurs rôles et leurs responsabilités renforcées et fonctionnent désormais par objectifs.

Les modes de gestion budgétaire et financière ont également été redéfinis, avec la mise en place d'une comptabilité analytique et d'un contrôle de gestion. L'AFPA espère ainsi être en mesure de faire certifier ses comptes par la voie d'un audit.

Par ailleurs, une réforme de la direction technique a été mise en oeuvre, avec des regroupements et des transformations d'établissements afin de mieux répondre aux besoins des professions, évalués sur cinq ans, et de développer des actions dans un cadre européen et international.

D'une façon générale, les gains de productivité de l'AFPA ont été de 7 % en 1995, à budget équivalent et avec des effectifs en baisse de 200 personnes. Des réflexions sont en cours afin de renforcer la déconcentration des moyens et de se rapprocher des besoins. A cette fin, l'association a fortement développé ses partenariats (accord cadre avec l'ANPE signé le 4 juillet 1996, interventions avec l'ANACT...).

Votre commission note avec satisfaction que le « renouveau » déjà évoqué l'année dernière se confirme. Le Gouvernement l'a lui-même reconnu en honorant ses engagements. Il eut été pour le moins anormal que cette « vertu » soit récompensée par des amputations de crédits, que l'Assemblée nationale a eu la sagesse de ne pas adopter.

IV. LES RELATIONS DU TRAVAIL

Avant de conclure, vos rapporteurs, selon la tradition, dresseront un rapide bilan de quelques unes des actions entrant dans le cadre des relations du travail.

1. La négociation collective

Le bilan 1995 de la négociation collective réalisé par le ministère du travail et soumis à l'examen de la commission nationale de la négociation collective le 24 juin 1995, fait apparaître les principales conclusions suivantes :

- la négociation interprofessionnelle est en recul par rapport aux années précédentes avec un total de 41 textes (5 accords et 37 avenants) contre 63 en 1994, le nombre des avenants signés baissant sensiblement depuis plusieurs années. Néanmoins, le contenu et la portée des accords signés (départs anticipés contre embauches, négociation collective, aménagement du temps de travail...) illustrent la volonté forte des partenaires sociaux de marquer de leur empreinte les règles du jeu social et l'évolution des normes applicables à l'organisation des relations du travail.

- la négociation de branche poursuit sa progression globale, avec 968 textes signés en 1995 (contre 934 en 1994). Il faut remarquer que cette augmentation générale masque une légère baisse de la négociation nationale (576 textes en 1995 contre 595 en 1994), plus que compensée par une augmentation très sensible des textes infranationaux (392 textes en 1995 contre 339 en 1994).

- la négociation d'entreprise ou d'établissement continue à progresser à un rythme très soutenu, avec 8.550 accords en 1995 (contre 7.450 en 1994), soit une progression de 15 % comparable à celle enregistrée l'an passé.

Dans un contexte marqué par une légère augmentation de l'indice du coût de la vie et une activité économique modérée, la négociation salariale a poursuivi en 1995 la progression quantitative qu'elle enregistrait dès 1994 avec 528 accords de branche en 1995 contre 461 observés en 1994. De même, le nombre d'accords salariaux d'entreprise a nettement augmenté, passant de 3.500 à 4.200, soit une progression de 20 %. La modération salariale apparaît moins marquée qu'en 1994 : la moyenne des augmentations de salaires hiérarchiques (pondérés par les effectifs de la branche) est de 2,6 % et le taux d'augmentation totale moyenne constaté dans les entreprises est en hausse de 2,2 % en 1995 contre 1,9 % en 1994.

Les négociations de branche sur l'aménagement du temps de travail ont quant à elles marqué le pas (32 accords en 1995 contre 34 en 1994), mais les entreprises ont continué pendant cette période à négocier sur ce thème. Le nombre d'accords d'entreprise sur le temps de travail continue en effet de progresser (3.600 textes en 1995), une augmentation de 10 % ayant été enregistrée par rapport à 1994.

Enfin, il faut remarquer que les questions liées à l'emploi continuent de mobiliser les partenaires sociaux, notamment au niveau de l'entreprise où elles constituent un enjeu fort de négociation (693 accords en 1995 contre 576 en 1994).

2. Les conseillers des salariés

Le bilan d'activité annuel des conseillers des salariés créés par la loi n° 91-72 du 18 janvier 1991, rendu public par le ministère du travail, porte sur une période de deux ans, du 1er juillet 1993 au 30 juin 1995.

Le nombre d'interventions des conseillers est en très forte progression et passe de 28.226 pour l'exercice 92/93 à 37.176 pour l'exercice 93/94 et à 37.471 pour l'exercice 94/95. Le nombre de conseillers est également en augmentation : de 3.748 en juin 1994, ils sont passés à 4.164 en juin 1995. La quasi-totalité de leurs interventions (99 %) concernent bien entendu des salariés d'entreprises de moins de 50 salariés et presque deux tiers des salariés d'entreprises de moins de 10 salariés, du secteur du commerce (44 %) plus que de l'industrie (29 %).

Les résultats obtenus confirment la reconnaissance de l'institution aussi bien par les employeurs que par les salariés. La présence des conseillers favorise, en effet, l'instauration d'un véritable dialogue entre l'employeur et le salarié, en permettant un recadrage de la procédure de licenciement tant sur la forme que sur le fond et en prévenant les irrégularités et les abus. Le dispositif permet ainsi au salarié d'être mieux informé et d'obtenir le respect de la législation, et de ses droits en matière de congés payés, de préavis et d'indemnités. Au total, l'institution du conseiller du salarié répond pleinement aux objectifs fixés par le législateur et l'existence ainsi que l'utilité du dispositif sont bien établies.

Le seul point délicat, déjà relevé par vos rapporteurs, tient à l'amélioration des conditions de remboursement de frais et d'indemnisation des conseillers. Le ministère du Travail étudie, conjointement avec le ministère du Budget, un projet de décret relatif à une dotation qui permettrait de mieux couvrir ces frais.

3. Les juridictions du travail

Le tableau ci-après indique le volume d'affaires traitées par an par les conseils de prud'hommes de 1985 à 1994 (affaires nouvelles enrôlées, affaires terminées et affaires jugées en référé, selon la procédure d'urgence), pour la France entière et pour les conseils de Paris, Lyon et Bobigny qui sont les juridictions ayant la plus forte activité.

Ce tableau fait apparaître une stabilité de l'activité globale des conseils de prud'hommes de 1985 à 1990 inclus avec un nombre d'affaires nouvelles et d'affaires terminées de l'ordre de 150.000 par an et un nombre de référés voisin de 40 000.

En 1991, une augmentation relative de cette activité a été enregistrée, avec, pour la France entière 156.298 affaires nouvelles et 43.078 affaires jugées en référé.

A partir de 1992, et jusqu'en 1994 inclus, une augmentation nettement plus importante a été constatée avec environ 170.000 affaires nouvelles par an, plus de 160.000 affaires terminées et de l'ordre de 50.000 référés pour la France entière.

Pour l'année 1995, seuls des chiffres provisoires susceptibles de faire l'objet d'ajustements importants sont actuellement connus. Le nombre d'affaires nouvelles introduites semble toutefois en diminution par rapport aux trois années précédentes, de l'ordre de 157.000 affaires alors que le nombre d'affaires terminées et de référés est demeuré stable, de l'ordre de 166.000 et 51.000.

On peut penser que l'augmentation de l'activité des conseils de prud'hommes au cours des années récentes est liée pour une part importante à la conjoncture économique marquée par un accroissement du nombre des licenciements.

En effet, une part prépondérante des affaires soumises aux juridictions du travail concernent des litiges liés à des licenciements, les contestations relatives au paiement des salaires et indemnités hors licenciements venant en second lieu.

Il est à noter que l'activité des conseils de prud'hommes est très variable. Le tableau ci-joint indique les volumes d'affaires traités par les trois conseils les plus actifs de France cependant que certains petits conseils ont été saisis de moins de 100 affaires nouvelles par an.

La durée moyenne de traitement des instances prud'homales au fond est en relative diminution depuis 1985 (11,4 mois en 1985, un peu plus de 10 mois de 1986 à 1988, et entre 9 et 10 mois depuis 1989).

Les conseillers prud'hommes sont élus en nombre égal par les employeurs et les salariés pour une durée de cinq ans. Leur mandat est renouvelable. Il sera procédé en décembre 1997 à une élection générale des conseillers prud'hommes, la dernière élection générale ayant eu lieu le 9 décembre 1992.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Volume d'affaires traitées										
<u>Instances au fond</u>										
Affaires nouvelles	150 922	144 033	142 991	145 522	151 181	152 955	156 298	172 883	182 003	167 830
dont										
Paris	16 622	16 025	16 065	15 222	15 018	14 549	14 708	16 830	17 712	17 057
Lyon	4 523	4 523	3 613	3 696	4 049	4 784	4 311	5 193	5 700	5 414
Bobigny	3 414	2 984	3 173	3 929	3 615	3 472	3 664	4 470	4 614	5 343
Affaires terminées	153 711	150 961	150 580	147 733	148 970	145 935	148 547	161 128	163 073	168 250
dont										
Paris	17 532	16 981	16 235	16 033	15 113	13 186	13 070	15 586	18 954	17 184
Lyon	6 108	6 108	4 531	3 972	4 295	3 682	4 838	3 587	4 705	6 105
Bobigny	2 939	3 042	3 107	3 484	2 606	2 878	3 649	4 498	3 746	5 085
Référés	40 997	36 987	37 402	38 164	40 631	40 822	43 078	49 268	52 155	51 856
dont										
Paris	4 203	3 793	3 204	3 530	3 442	3 482	4 443	4 852	5 593	4 904
Lyon	1 387	1 387	824	1 191	1 143	1 220	1 777	1 977	2 321	2 015
Bobigny	1 026	848	938	1 069	1 330	1 451	1 035	1 429	1 734	1 662
Durée moyenne de traitement	11,4	10,6	10,7	10,5	9,5	9,5	9,2	9,7	9,5	9,7
Instances au fond (en mois)										

4. Les accidents du travail

Etablies par la Caisse Nationale de l'Assurance Maladie, les dernières statistiques définitives disponibles d'accidents du travail couvrent l'année 1994. Les statistiques pour 1995 ne concernent que le premier semestre de cette année, et n'ont à ce jour qu'un caractère provisoire. Aucune donnée n'est encore disponible pour 1996.

Amorcée à la fin de l'année 1991, la baisse des accidents du travail constatée en 1992 et 1993 s'est poursuivie en 1994. Avec 667 933 accidents avec arrêt, cette année retrouve même l'un des plus faibles taux d'accidents jamais enregistrés. 1994 connaît néanmoins un net ralentissement de tendance, avec une baisse de 1,2 % par rapport à 1993, année au cours de laquelle l'on avait pu observer une diminution de 9,9 % du nombre d'accidents.

Si 1994 poursuit ainsi le mouvement engagé depuis 1992, il y a lieu d'observer néanmoins que le nombre des accidents graves (55.306 accidents ayant entraîné une incapacité permanente) est en hausse de 4,2 % par rapport à 1993 (qui avait enregistré une très forte baisse de 14,4 %). Toutefois, le nombre d'accidents mortels enregistrés en 1994 a continué de baisser sensiblement (- 5,7 % par rapport à 1993). Avec 806 décès, 1994 atteint ainsi le plus faible taux jamais enregistré.

Au-delà de ces contradictions, l'analyse de l'évolution des taux et des indices de fréquence des accidents du travail avec arrêt (passés pour les premiers de 47,8/1000 en 1993 à 46,8/1000 en 1994, et pour les deuxièmes de 26,1/1000 000 en 1993 à 25,6/1000 000 en 1994) permet de conclure pour cette année 1994 à une baisse effective de la fréquence des accidents du travail, accidents graves compris.

Le caractère partiel des données relatives à l'année 1995 ne permet aucune conclusion définitive quant à l'évolution des accidents au cours de cette même année. Il y a lieu toutefois de relever que les estimations de la Caisse Nationale de l'Assurance Maladie pour le premier semestre 1995 laissent apparaître une légère hausse du nombre d'accidents du travail avec arrêt évaluée à 1,9 % par rapport au premier semestre 1994. Cette augmentation moyenne se répartit entre une hausse de 7,1 % du nombre d'accidents au premier trimestre, et une baisse de 3,2 % au second trimestre.

L'analyse des données 1994 relatives aux principaux secteurs d'activités montre par ailleurs que la situation dans le BTP a continué de s'améliorer. Ce secteur, qui a de tous temps été un important secteur à risques, enregistre en effet une nette diminution de la fréquence des accidents (indice et taux de fréquence en baisse respectivement de 4,8 et 2,6 points par rapport à 1993). Il connaît en outre une baisse de 16,4 % (42 décès de moins) du nombre d'accidents du travail mortels.

Malgré une hausse de leurs effectifs salariés, les secteurs des transports et de la manutention connaissent cette même tendance (- 5 décès). Inversement, l'on recense en 1994 plus d'accidents mortels dans la métallurgie (+ 18 décès). Le secteur interprofessionnel, qui enregistre d'une manière générale une augmentation de la fréquence des accidents du travail, connaît quant à lui une chute du nombre de décès de 9,3 %.

Le 5 octobre dernier, le ministère du travail et des affaires sociales a annoncé, à l'occasion des 75 ans de la Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés, une série de mesures en faveur des victimes du travail :

- la mensualisation des rentes d'accidents du travail à partir de 50 % d'incapacité permanente partielle (IPP) au lieu de 66,66 % aujourd'hui ;
- la revalorisation du salaire de base pour le calcul des rentes ;
- l'amélioration de la réparation en cas d'accidents du travail successifs ;
- l'allègement des formalités pour les demandes émanant d'un ayant droit, après le décès de l'assuré ;
- la possibilité pour les ayants droit d'un assuré décédé, de prendre connaissance du rapport d'évaluation de l'IPP et la communication du rapport d'enquête de l'ingénieur de la CRAM sur les circonstances de l'accident ;
- l'extension du système complémentaire de reconnaissance des maladies professionnelles aux agents de la Fonction publique.

Parmi d'autres propositions, il a également souhaité que des réflexions soient menées sur l'insertion et la formation professionnelle.

5. Le mouvement syndical

Une évaluation de l'OCDE de 1991, seule donnée générale récente disponible, estime le taux de syndicalisation en France à 9,8 % de la population active. Ce taux est de 25 % pour les agents de la fonction publique, mais il n'est que de 7 % pour les salariés du secteur privé.

Les autres données statistiques disponibles permettant de mesurer le mouvement syndical en France sont celles relatives à l'implantation syndicale dans les comités d'entreprise, établies à partir de l'exploitation au niveau national des résultats des élections aux comités d'entreprise en 1993, et celles relatives aux élections prud'homales qui se sont tenues en décembre 1992.

Les résultats des élections aux comités d'entreprise pour 1993 (hors SNCF) marquent une remontée significative du taux de participation : alors qu'il diminuait de façon pratiquement continue depuis 1968, le taux est remonté de 1,3 point entre 1991 et 1993. Pour l'ensemble des collègues, seuls les non-syndiqués, la CFTC et divers syndicats non affiliés aux grandes confédérations améliorent significativement leur score.

Avec un taux de 20,8 %, la CFDT prend la première place, avec une progression de 0,3 points par rapport à 1991. La CGT recueille un taux de 19,6 %. Avec un taux de 4,9 %, la CFTC connaît une progression de l'ordre de 0,4 points. La CGC enregistre un résultat stable avec un taux de 6,5 %. La CFTC progresse dans les grands établissements ; les non-syndiqués progressent surtout dans les tranches de taille inférieures à 50 salariés.

Les résultats des dernières élections prud'homales, celles de décembre 1992, marquent le maintien de la CGT (33,4 %) à la tête des confédérations représentatives (malgré un léger tassement), une légère progression de la CFDT (23,7 %) et une stabilité de la CGT-FO (20,4 %). En revanche, le taux d'abstention gagne plus de 5 points par rapport aux élections de 1987 et atteint le niveau record de 59,72 %, ce qui signifie que seulement 4 électeurs sur 10 se sont déplacés pour élire leurs conseillers prud'homaux.

Le mouvement syndical a enfin été marqué pour l'année 1996 par la reconduction des instances dirigeantes de la CGC et de la CGT-FO, ainsi que par le remplacement de la CGT-FO par la CFDT à la tête de la CNAM.

6. Les conflits de travail¹

Avec près de 6 millions (5.883.200) de journées de grève (journées individuelles non travaillées (JINT) -dont près de 4 millions (3.762.700) dans la Fonction publique d'Etat (y compris France Télécom, à l'exclusion de la Fonction publique territoriale et de la Fonction publique hospitalière) et un peu plus de 2 millions (2.120.500) dans le secteur privé et semi-public (entreprises privées, publiques, nationalisées y compris SNCF, RATP, Air France et Air Inter)- l'année 1995 contraste avec les années précédentes. 1995 a, en effet, été marquée par les grandes grèves de la fin de l'année, motivées notamment par la réforme de la protection sociale.

En 1995, on a dénombré 2.120.500 JINT dans le secteur privé et semi-public. Durant la période 1982-1994, le nombre moyen de jours de grève était plus faible, environ 1,1 million par an. Cependant, bien qu'élevé, le chiffre atteint en 1995 reste en dessous du niveau de la décennie 1971-1981, qui comptabilisait en moyenne, chaque année, 3,3 millions de jours de grève.

Pour les conflits localisés, le nombre de jours de grève dans ces entreprises est passé de 500.500 en 1994 à 784.500 en 1995 (dont les 2/3 au premier semestre), soit un accroissement de 57 %. Dans le même temps, le nombre de grévistes a plus que doublé, passant de 215.200 à 521.720.

¹ Sources DARES.

Le nombre de jours de grève dus aux conflits généralisés, dans les entreprises du secteur privé et semi-public, s'élève à 1.336.740 pour 1995. En 1994, 20.500 journées individuelles non travaillées seulement avaient été comptabilisées au titre des conflits généralisés. En 1995, ces conflits sont répartis, pour l'essentiel, entre septembre et décembre. Ils ont été déclenchés par l'évocation d'une réforme des régimes spéciaux de retraite, et par le projet de contrat de plan SNCF.

Si l'on additionne les conflits généralisés et localisés, deux entreprises, la SNCF et la RATP totalisent 1.281.000 jours de grève. Ceci représente 65 % du total des jours de grève de l'ensemble des entreprises du secteur privé et semi-public.

Les thèmes des régimes de retraite et du service public ont également conduit à une forte mobilisation des agents de l'Etat. Dans la Fonction publique de l'Etat, le nombre de jours de grève est passé de 226.600 en 1994 à 3.762.700 en 1995. En valeur absolue, le nombre de JINT dans les Postes et les Télécommunications passe de 169.000 JINT en 1994 à 1.432.080 en 1995.

*

* *

Comme l'année dernière, le budget du travail et de l'emploi constitue une exception dans le cadre restrictif du projet de loi de finances. Toutefois, il n'échappe pas aux impératifs de rigueur et d'économies.

Mais cette gestion nouvelle des actions de la politique de l'emploi voit son champ se réduire puisque la plus grosse part des crédits, une quarantaine de milliards à titre structurel (ristourne, apprentissage, ...) et une vingtaine à titre conjoncturel (CIE...) porte sur la réduction du coût du travail. A terme, une fois le transfert des cotisations sociales sur la CSG effectué, cette mesure d'exonération n'aura plus de raison d'être, ce qui devrait ramener la politique de l'emploi à un rôle subsidiaire dans la vie économique.

Votre commission approuve les grandes orientations du budget du travail et de l'emploi et se félicite des efforts de rigueur que le Gouvernement s'est imposés, même si certains choix lui paraissent un peu moins justifiés. Elle souhaite aussi que la réforme de la formation professionnelle soit poursuivie avec plus de célérité, afin d'éviter les retards de financement et d'écartier les soupçons qui pèsent en permanence sur le système de collecte, inspirant des décisions (amendement AGEFAL) qu'elle considère comme regrettables.

Elle rappelle le souhait exprimé par le Président René Monory, que soit entreprise une réflexion approfondie pour rapprocher plus complètement la

politique de l'emploi des acteurs locaux, meilleurs connaisseurs du tissu économique local, et la transformer en une véritable politique de proximité.

Votre commission n'oublie pas cependant que certaines incertitudes entourent la mise en oeuvre de ce budget : les effets sur l'emploi, alors que les prévisions sont de plus en plus pessimistes, de la réduction des actions de traitement social (même si les emplois villes doivent y suppléer partiellement), l'avenir de l'association pour la gestion de la structure financière (ASF) alors que l'Etat n'y participe plus, l'application de la loi de Robien (dont le coût pour l'Etat peut paraître sous-estimé) ou encore les négociations avec l'UNEDIC pour, notamment, transférer à sa charge une partie de l'AFR...

Mais elle considère que la politique de l'emploi conduite ces dernières années et poursuivie par le présent budget a préparé les conditions d'une reprise durable de l'emploi dès que la croissance repartira.

Au terme de cet examen, et sous réserve des amendements proposés et des observations formulées ci-dessus, votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle contenus dans le projet de loi de finances pour 1997.

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 2-11-100946-6



9 782111 009462

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 9,10 F