

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 39

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

Rapporteur spécial : M. Emmanuel HAMEL

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alzin Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdilhe, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T. A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	7
CHAPITRE PREMIER	
SITUATION DE L'EMPLOI ET REPONSE BUDGETAIRE	9
I - REPRISE DE L'EMPLOI, LENTE MONTEE DU CHOMAGE	9
A. L'EMPLOI S'EST REDRESSE DEPUIS L'AUTOMNE 1993	9
1. Des destructions d'emplois de 1990 à 1993	9
2. Un retournement à la fin de l'année 1993	9
B. LE CHOMAGE A RALENTI SA PROGRESSION DEPUIS LE DEBUT DE L'ANNEE 1994	10
II - UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI TRES SOUTENUE	11
A. UNE VIVE PROGRESSION DES CREDITS BUDGETAIRES POUR L'EMPLOI ..	11
B. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DE 1993 A 1995	12
CHAPITRE II	
UNE NOUVELLE ETAPE DANS LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI	17
I - LES MOYENS DU MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	18
A. UN RENFORCEMENT DES EFFECTIFS	18
1. La situation actuelle	18
2. La fusion des services régionaux	19
B. LA PROGRESSION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	19

	<u>Pages</u>
II - LE DEUXIÈME CONTRAT DE PROGRES DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI	20
A. LE BILAN DU PREMIER CONTRAT DE PROGRES: 1989/1993	20
1. L'évolution des crédits	20
2. Les résultats	20
B. LE DEUXIÈME CONTRAT DE PROGRES	23
1. Les objectifs assignés à l'Agence	24
2. Les moyens apportés par l'Etat	25
 CHAPITRE III 	
FORMATION PROFESSIONNELLE: PRIORITE A L'EMPLOI	
	27
I - DEFINITIONS ET EVOLUTION	27
A. LE CADRE JURIDIQUE	27
B. L'EVOLUTION DES CREDITS	28
II - LA FORMATION DES JEUNES	29
A. LE CREDIT-FORMATION INDIVIDUALISÉ ("CFI")	29
B. LA DECENTRALISATION DE LA FORMATION DES JEUNES	29
C. L'APPRENTISSAGE	32
D. LA FORMATION EN ALTERNANCE	32
III - LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES	33
A. LE PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION PROFESSIONNELLE	33
B. LE CONGE INDIVIDUEL DE FORMATION	33

	<u>Pages</u>
IV - LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI	34
A. L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES	34
B. L'ALLOCATION FORMATION RECLASSEMENT	36
C. LE PROGRAMME POUR LES CHÔMEURS DE LONGUE DUREE	36
 CHAPITRE IV L'AIDE A L'EMPLOI: LA PRIORITE ABSOLUE	
I - L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI	39
A. LES CONTRATS EMPLOI SOLIDARITE	40
1. Le bilan des CES	40
2. Les crédits pour 1995	42
B. LES MESURES EN FAVEUR DES CHOMEURS DE LONGUE DUREE	43
C. L'AIDE AUX CHOMEURS CREATEURS D'ENTREPRISES	43
D. LES ACTIONS DE PROMOTION DE L'EMPLOI	43
II - LE TRAVAIL DES HANDICAPES	44
III - L'ALLEGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL (Crédits du budget des charges communes)	45
A. LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS D'ALLOCATIONS FAMILIALES SUR LES BAS SALAIRES	45
B. L'AIDE AU PREMIER EMPLOI DES JEUNES	46
C. L'AIDE À L'EMPLOI DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	46

	<u>Pages</u>
CHAPITRE V	
L'AIDE A LA RECONVERSION : VERS LA PREVENTION DES LICENCIEMENTS	
	47
I - LA CONVENTION SOCIALE DE LA SIDERURGIE	47
II - LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT DES PLANS SOCIAUX	48
A. LES ALLOCATIONS SPECIALES DU FNE ("AS-FNE")	49
B. LES CONTRATS SOLIDARITE "PRERETRAITES PROGRESSIVES"	50
C. LES CONVENTIONS DE CONVERSION	50
D. LA DOTATION DECONCENTREE	51
E. L'AIDE AU CHOMAGE PARTIEL	51
CHAPITRE VI	
DEPENSES D'INDEMNISATION : LES EFFETS DE LA REPRISE DE L'EMPLOI	
	53
I - L'ASF - ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA STRUCTURE FINANCIERE	53
II - LE FONDS DE SOLIDARITE	55
III - LA SUBVENTION A L'UNEDIC (Budget des charges communes)	55
A. L'ENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT EN 1993	55
B. LE REDRESSEMENT FINANCIER DE L'UNEDIC EN 1994	56
ANNEXES :	
Annexe 1 : Modifications apportées par l'Assemblée nationale en deuxième délibération	57
Annexe 2 : Fonds social européen	59

AVANT PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'emploi bénéficie, en 1995, d'une priorité budgétaire absolue.

Alors que les dépenses de l'Etat progressent de moins de 2 %, les crédits du budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle augmentent de 8,2 %. Si l'on y ajoute les dotations du budget des charges communes destinées à la politique de l'emploi (25 milliards de francs), les crédits destinés à cette politique progressent de 11,1 % et atteignent 114,45 milliards de francs.

Evolutions des crédits
(budget du travail et mesures pour l'emploi du budget des charges communes)
(en millions de francs)

Budget	1994	1995	05/94
Titre III	7 794,319	8 172,840	+ 4,8
Titre IV	74 376,491	80 725,391	+ 8,5
Après 2ème délibération de l'Assemblée nationale sur le budget de 1995*		80 437,391	+ 8,1
Total dépenses ordinaires	32 170,810	88 898,231	+ 8,2
Chapitre 44-75 du budget des charges communes (Exonérations de charges sociales, UNEDIC, aide au premier emploi des jeunes...)	20 400	25 055	+ 22,8
Titre IV y compris chapitre 44-75 du budget des charges communes	94 776,49	105 492,39	+ 11,3
Titre V	50,600	75,842	+ 49,9
Titre VI	384,757	423,780	+ 10,1
Total crédits de paiement	435,357	499,622	+ 14,3
Total général	82 606,167	89 397,853	+ 8,2
Total général y compris budget des charges communes	103 006,16	114 452,854	+ 11,1

*En deuxième délibération sur le projet de loi de finances pour 1995, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de suppression de crédits de 288 millions de francs sur le chapitre 46-71, portant sur le fonds de solidarité. Cette suppression est justifiée par l'institution de l'allocation de préparation à la retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord chômeurs de longue durée. Deux majorations minimales de crédits non reconductibles (2,31 millions de francs) ont été adoptées sur le titre IV et ne figurent pas dans ce tableau.

Le budget de 1995 constitue une réponse adaptée à une situation de l'emploi grave (Chapitre premier).

Ce budget permet de franchir une nouvelle étape dans la modernisation du service public de l'emploi (Chapitre II).

Le contenu même de la politique de l'emploi connaît une réorientation claire :

- une priorité à l'emploi, pour la formation professionnelle (Chapitre III),

- une priorité absolue aux aides à l'emploi (Chapitre IV),

- une orientation des aides à la reconversion vers la prévention des licenciements (Chapitre V),

- une déflation des dépenses d'allocations permise par la reprise de l'emploi (Chapitre VI),

Les crédits du travail seront présentés conjointement avec les mesures pour l'emploi des charges communes.

Les crédits du fonds social européen (nouveau programme) sont présentés en annexe.

CHAPITRE PREMIER

SITUATION DE L'EMPLOI ET REPOSE BUDGETAIRE

La montée du chômage, même si elle s'est ralentie en 1994, justifie une politique de l'emploi très active.

I - REPRISE DE L'EMPLOI, LENTE MONTEE DU CHOMAGE

A. L'EMPLOI S'EST REDRESSE DEPUIS L'AUTC MNE 1983

1. Des destructions d'emplois de 1990 à 1993

Depuis 1990, l'économie française perd des emplois : environ 50 000 en 1991, 210 000 en 1992, 240 000 en 1993. L'industrie manufacturière et le bâtiment ont fortement réduit leurs effectifs : près de 10 % sur l'ensemble des années 1992-1993, alors que dans le secteur tertiaire marchand, l'emploi s'est maintenu.

2. Un retournement à la fin de l'année 1993

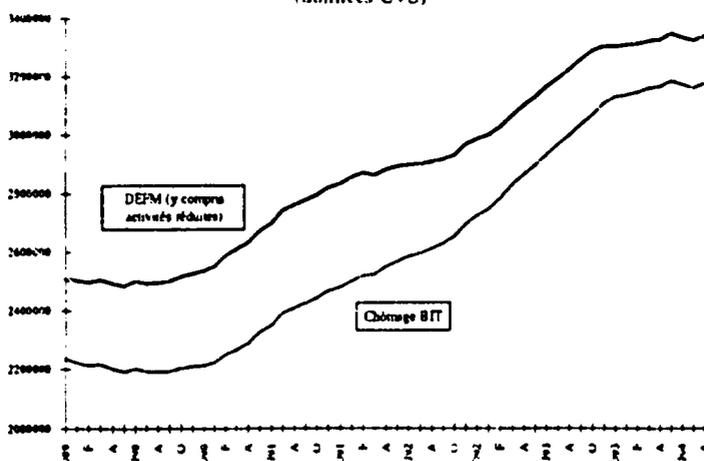
Au premier semestre 1994, la reprise de l'emploi est intervenue de manière beaucoup plus précoce que prévu. Selon l'INSEE, près de 120 000 emplois auraient été créés au premier semestre (1), près de 175 000 sur les neuf premiers mois de l'année.

1. Selon l'UNEDIC, ces créations ne seraient que de l'ordre de 30 000, en vertu de divergences d'appréciation liées notamment à la correction des variations saisonnières et à la mesure de l'intérim, mais en partie encore inexplicables.

B. LE CHOMAGE A RALENTI SA PROGRESSION DEPUIS LE DEBUT DE L'ANNEE 1994

A la fin du mois de décembre 1993, le nombre de chômeurs était proche de 3 300 000. A la fin du mois de septembre, on recensait 3 351 900 demandeurs d'emploi. Le ralentissement du chômage est sensible par rapport à l'année 1993, où le nombre de demandeurs d'emploi s'était accru de plus de 300 000.

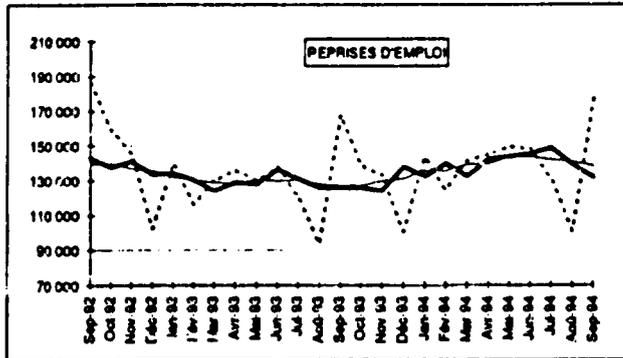
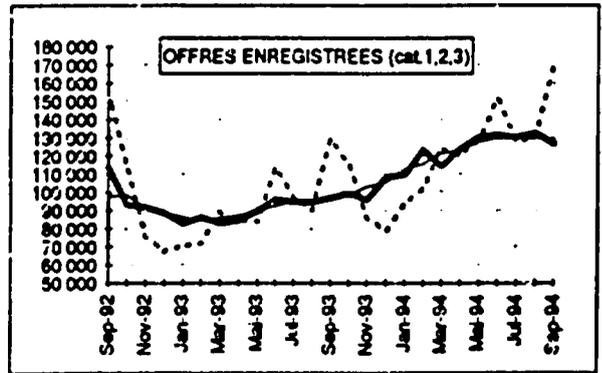
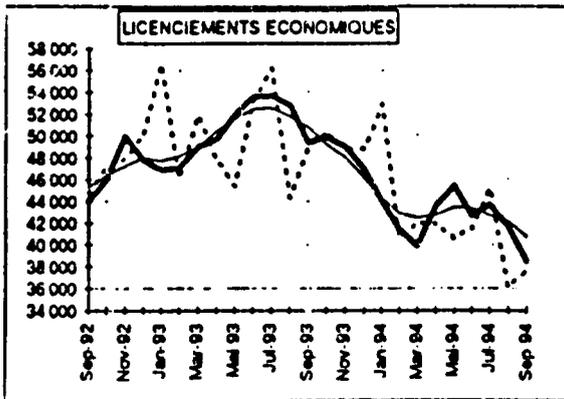
Demandes d'emploi en fin de mois et chômage au sens du BIT, de 1990 à 1994 (données CVS)



(Source : Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle)

Ce ralentissement de la progression du chômage est largement lié au reflux des licenciements économiques, alors que les premières entrées sur le marché du travail se font plus nombreuses en cette période de reprise. Malgré l'augmentation sensible des offres d'emplois enregistrées, le flux des reprises d'emplois reste en revanche incertain.

Enfin, le chômage de longue durée continue de progresser : il représente 36 % du total des demandeurs d'emplois en septembre 1994, contre 31,4 % en septembre 1993.



Source : Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle

II - UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI TRÈS SOUTENUE

A. UNE VIVE PROGRESSION DES CREDITS BUDGETAIRES POUR L'EMPLOI :

• La dépense budgétaire pour l'emploi a augmenté de manière continue au cours des dernières années, franchissant un nouveau seuil en 1993 :

(en milliards de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Dépense budgétaire pour l'emploi (travail et charges communes)	70,20	73,48	81,92	104,56	103 (loi de finances initiale)

(Source : Cour des Comptes (1990-93))

• En 1994, la dotation du budget du travail évolue de la manière suivante :

(en millions de francs)

Crédits LFI	Reports (Août 1994)	Décret d'avance (29/09/94)	PLFR*	Fonds de concours (Août 1994)	Annulations (mars et septembre 1994)	Total
82 606	7 073	1 370	817,5	1 920	324,7	93 461,8

*Le projet de loi de finances rectificative prochainement soumis à l'examen du Parlement ouvre 817,5 millions de francs au budget du travail, dont 311 millions de francs au titre de la lutte contre l'exclusion, 500 millions de francs pour les contrats de retour à l'emploi et les exonérations de charges des artisans créateurs d'entreprises.

Par ailleurs, le décret d'avance ouvre 310 millions de francs au chapitre 44-75 du budget des charges communes, doté de 20,4 milliards de francs en loi de finances initiale ("Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi"), afin de financer l'aide au premier emploi des jeunes, et le projet de loi de finances rectificative ouvre 5,725 milliards de francs sur le même chapitre pour les exonérations de cotisations d'allocations familiales, contrats de retour à l'emploi, CES...

B. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DE 1993 A 1995

• 1993 : une politique d'urgence

Face à la détérioration de la situation de l'emploi, la loi du 27 juillet 1993 a permis l'application de mesures "d'urgence", en portant l'effort financier (10 milliards de francs en 1993-94) sur six dispositifs -contrat d'apprentissage, contrat de qualification, d'adaptation et d'orientation pour les jeunes, contrat de retour à l'emploi pour les chômeurs de longue durée, contrat emploi solidarité-, et en allégeant les coûts du travail à temps partiel.

Au cours de l'année 1993, les mesures d'accompagnement des restructurations liées aux licenciements économiques ont augmenté de 55 %, l'emploi aidé dans le secteur marchand de 16 %, les contrats emploi solidarité de 13 %.

Au total, ce sont 2,2 millions de personnes qui ont bénéficié d'une des mesures de la politique de l'emploi.

• 1994 : les orientations de la loi quinquennale

La loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993 comporte de multiples mesures visant quatre objectifs :

La loi quinquennale sur l'emploi

Le projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi, à la formation professionnelle, comporte quatre volets :

I - DISPOSITIONS RELATIVES A L'EMPLOI

A. LES AIDES A LA CREATION D'EMPLOI

Poursuite de la budgétisation et de l'allègement des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires, prorogation des mesures d'exonération de charges sociales existantes.

Application, aux entreprises nouvelles, dès 1994, des taux allégés de cotisations d'allocations familiales.

Expérimentation du chèque service pour les services à domicile, simplification des aides aux chômeurs créateurs d'entreprise, aide des employeurs aux créations d'entreprises par leurs salariés.

B. LES AIDES A L'ACCES A L'EMPLOI

Simplification de mesures en faveur des chômeurs de longue durée, facilitation de l'accès à l'emploi à l'issue des CES.

Fonds partenarial Etat-collectivités locales pour la formation des jeunes en difficulté.

C. LES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES DU PERSONNEL

Allègements et simplification des obligations pesant sur les petites et moyennes entreprises.

D. LUTTE CONTRE LE TRAVAIL CLANDESTIN

Renforcement des mesures de contrôle.

II - ORGANISATION DU TRAVAIL

A. INCITATION A L'AMENAGEMENT CONVENTIONNEL DE L'ORGANISATION ET DE LA DUREE DU TRAVAIL

Encouragement à la négociation sur la réduction de la durée du travail par branche et par entreprise.

Aide de l'Etat à la réduction de la durée du travail d'au moins 15 % sur l'année, sous condition d'augmentation d'effectifs, sous forme de compensation de 40 % des cotisations sociales la première année, et de 30 % les deux années suivantes.

B. AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

Encouragements financiers au travail à temps partiel.

III - FORMATION ET INSERTION PROFESSIONNELLES

A. DECENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Décentralisation immédiate pour la formation qualifiante, sur cinq ans et par voie de convention pour les formations non qualifiantes.

B. INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES ET RENOVATION DE L'APPRENTISSAGE

Réorganisation des réseaux d'information et d'orientation scolaire et professionnelle, réouverture des classes préparatoires à l'apprentissage, développement de l'apprentissage au-delà des CFA, simplification de la procédure d'agrément des employeurs.

Négociation collective de branche annuelle sur la formation en alternance, et concertation entre l'Etat et les partenaires concernés sur l'institution d'une filière de formation en alternance.

C. VIE PROFESSIONNELLE ET FORMATION

Institution du "capital temps-formation".

D. MODERNISATION DU FINANCEMENT ET DU CONTROLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Meilleure fluidité des fonds de la formation professionnelle et prorogation du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage.

Réflexion sur la réforme de la taxe d'apprentissage et des fonds de l'alternance.
Renforcement du contrôle de l'emploi des fonds.

IV - COORDINATION, SIMPLIFICATION, EVALUATION

- Création d'un guichet unique pour les jeunes.
- Unification des services de l'Etat au plan régional.
- Contrats de progrès régionaux avec l'AFPA et l'ANPE.
- Ouverture des comités départementaux de la formation professionnelle de la promotion sociale et de l'emploi aux élus.

- Création d'un "Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts".

• En progression de 4,5 % par rapport à 1993 (collectif du 22 juin 1993 compris), le budget de 1994 met l'accent sur l'accompagnement des restructurations, les contrats emploi solidarité et comporte 9,6 milliards de francs pour l'application de la loi quinquennale, dont 9 milliards de francs pour la prise en charge des allègements de cotisations d'allocations familiales.

• En progression de plus de 11 %, le budget de 1995 traduit, au delà des réponses à l'urgence, les orientations nouvelles de la politique de l'emploi :

- une priorité aux jeunes (avec la décentralisation de la formation professionnelle, l'apprentissage et les contrats de qualification (1)), et aux chômeurs de longue durée (l'accent étant mis sur les contrats de retour à l'emploi, véritable mesure d'insertion),

- un effort particulier pour les mesures d'aide à l'emploi, avec la poursuite de l'allègement des charges sociales sur les bas salaires, le maintien du volume des contrats emploi solidarité et l'accent mis sur les emplois consolidés à l'issue de ces contrats,

- une prise en compte des mesures de la loi quinquennale en faveur de la prévention des licenciements économiques.

Au total, les principales mesures associées au budget progressent de 8,8 %

1. Un projet de loi aménageant les filières de l'apprentissage et de la formation en alternance devrait prochainement être soumis à l'examen du Parlement, dans le prolongement de l'accord conclu par les partenaires sociaux le 5 juillet 1994.

PRINCIPALES MESURES ASSOCIÉES AU PROJET DE BUDGET 1995

(Nombre d'entrées)

Mesures	1994	1995	Evolution
	LFI	PLF	PLF 95 / LFI 94
STAGES DE FORMATION			
SIFE collectifs	200 000	190 000	-5.0%
SIFE individuels	45 000	35 000	-22.2%
Formations FNE cadres	8 200	7 000	-14.6%
Stages d'accès à l'entreprise (SAE)	35 000	45 000	28.6%
CONTRATS DE TRAVAIL AIDES			
Contrats de retour à l'emploi (CRE)*	110 000	160 000	45.5%
Contrats emploi-solidarité (CES)	650 000	650 000	0.0%
Emplois consolidés en sortie de CES	20 000	2 000	0.0%
CONTRATS EN ALTERNANCE			
Contrats d'apprentissage *	135 000	160 000	18.5%
Contrats de qualification *	105 000	140 000	33.3%
AIDES A LA RECONVERSION			
Aides aux chômeurs créateurs d'entreprise (ACCRE)	45 300	61 000	34.7%
Conventions de conversion	130 000	150 000	15.4%
Allocations spéciales du FNE (ASFNE) : entrée	43 000	40 000	-7.0%
Prétraitements progressifs (PRP) : entrée	18 000	23 000	27.8%
Allocations spéciales du FNE (ASFNE) : stock moyen	169 100	177 750	5.1%
Prétraitements progressifs (PRP) : entrée	74 600	39 120	59.0%
TOTAL DES ENTREES	1 544 500	1 681 000	8.8%

* CRE : en 1994, 110 000 entrées auxquelles s'ajoutent 30 000 entrées au titre des mesures d'urgence

* Contrats d'apprentissage : en 1994 135 000 entrées auxquelles s'ajoutent 20 000 entrées au titre des mesures d'urgence

* Contrats d'apprentissage : en 1994 105 000 entrées auxquelles s'ajoutent 30 000 entrées au titre des mesures d'urgence

SIFE : Stages d'insertion et de formation à l'emploi

(Source : Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle)

CHAPITRE II

UNE NOUVELLE ETAPE DANS LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

En 1995, les crédits du titre III -Moyens des services- progressent de 4,8 % et s'établissent à 8,172 milliards de francs.

Titre III	en millions de francs	95/94 en %
Charges de personnel	2 007,126	+ 2,7
Matériel et fonctionnement des services	543,661	+ 4,9
Subventions de fonctionnement, dont ANPE	5 269,732 5 135,520	+ 5,8 + 5,2
Dépenses diverses	352,321	+ 2,8
Total	8 172,840	+ 4,8

Cette progression soutenue des crédits est due pour l'essentiel à la forte augmentation de la subvention de fonctionnement à l'Agence nationale pour l'emploi.

Mais les moyens du ministère connaissent aussi une vive progression : + 4,9 %, et ce alors que la norme retenue au mois de mars pour le cadrage de l'ensemble des budgets était une diminution de 8 % des dépenses de fonctionnement hors charges de rémunérations.

Cette augmentation des moyens des services du ministère s'accompagne en 1995 de plusieurs mesures de modernisation.

I - LES MOYENS DU MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

A. UN RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

1. La situation actuelle

Le nombre d'emplois du ministère s'élève à 9 878, dont plus de 90 % se situent dans les services extérieurs :

Administration centrale

936 emplois

dont :

- Catégorie A :	191
- Catégorie B :	179
- Catégorie C administratif :	262
- Catégorie C technique :	58
- Contractuels :	206

Directions régionales de la formation professionnelle

440 emplois

dont :

- Catégorie A :	237
- Catégorie B :	126
- Catégorie C administratif :	77

Directions régionales et départementales du travail et de l'emploi

8 502 emplois

dont :

- Catégorie A :	1 257
- Catégorie B :	2 439
- Catégorie C administratif :	2 439
- Catégorie C technique :	244
- Contractuels :	375
- Attachés de statistiques :	49

Au sein de ces effectifs, on recense 576 inspecteurs du travail, dont 70 % exercent leurs fonctions en section, et 30 % à l'administration centrale, dans les services extérieurs, ou à l'extérieur des services.

2. La fusion des services régionaux

En 1995, la fusion des directions régionales du travail et de l'emploi avec les délégations régionales à la formation professionnelle s'accompagnera d'un renforcement -modeste- des effectifs :

- 22 emplois fonctionnels de directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sont créés, alors que 22 emplois sont supprimés : 5 emplois de directeurs du travail, 5 emplois de directeurs adjoints, 9 emplois d'inspecteurs du travail, 4 emplois d'inspecteurs de la formation professionnelle.

- 27 emplois de contractuels sont créés, alors que les crédits de rémunération des délégués régionaux à la formation professionnelle sont annulés (- 10 millions de francs).

L'ensemble de ces mesures suscite une légère économie : 664 549 francs.

B. LA PROGRESSION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

- La progression, atypique au sein du budget de l'Etat, des moyens de fonctionnement du ministère du travail est due principalement à l'inscription de 20 millions de francs destinés à la mise en oeuvre du chèque service, qui sera distribué en 1995 par des réseaux agréés par l'Etat aux particuliers employant un salarié à domicile, afin de simplifier leurs obligations.

- Par ailleurs, la dotation de fonctionnement des services déconcentrés comporte une mesure nouvelle de 11 millions de francs afin de financer la première tranche d'un plan de regroupement triennal des services régionaux. Sept opérations ont été sélectionnées pour leur caractère prioritaire en 1995.

II - LE DEUXIEME CONTRAT DE PROGRES DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI

En 1995, la subvention de fonctionnement à l'Agence nationale pour l'emploi progresse de 5,2 % et atteint 5,135 milliards de francs ; elle s'inscrit dans le cadre du deuxième contrat de progrès conclu entre l'Etat et l'Agence nationale pour l'emploi le 5 juillet 1994.

A. LE BILAN DU PREMIER CONTRAT DE PROGRES : 1989/93

1. L'évolution des crédits

De 1989 à 1993, dans le cadre du premier contrat de progrès conclu entre l'Etat et l'Agence en juillet 1989, la subvention du budget de l'Etat à l'ANPE a progressé de 62 %.

Evolution de la subvention à l'ANPE

(En millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	Evol. 93/89	Evol. 93/90
Personnel	1.875,53	2.129,28	2.464,38	2.674,42	2.952,86	+ 57 %	+ 39 %
Fonctionnement	353,24	451,95	609,61	609,61	688,17	+ 95 %	+ 52 %
Infomatique	331,00	307,00	364,93	364,93	402,50	+ 22 %	+ 31 %
Interventions	191,00	487,50	445,00	453,00	400,50	+ 210 %	- 18 %
Total	2.736,77	3.375,73	3.813,48	4.101,96	4.444,03	+ 62 %	+ 32 %

En 1993, 243,5 millions de francs figurent en outre sur le budget des charges communes du ministère des finances, dont 105 millions de francs en interventions.

2 055 nouveaux postes ont été financés sur subvention, alors que les engagements initiaux s'élevaient à 950. Ces renforts correspondent à 590 emplois pour les programmes en faveur des

chômeurs de longue durée (1992), à 495 emplois supplémentaires en 1993, à 20 postes pour les DOM (1992-93).

2. Les résultats

D'après les informations fournies à votre rapporteur, les éléments de bilan du premier contrat de progrès font apparaître des résultats réels, mais aussi la nécessité d'aller plus loin.

Eléments de bilan du premier contrat de progrès conclu entre l'Etat et l'Agence nationale pour l'emploi

En direction des entreprises

La place de l'Agence dans les mouvements d'embauche des entreprises

1990 20,8 %

1991 20,4 %

1992 22,4 %

L'évolution du taux de satisfaction des offres

Taux de satisfaction global :

2ème semestre 1992 77 %

1er semestre 1993 83 %

2ème semestre 1993 85 %

Taux de satisfaction par mise en relation par l'Agence débouchant sur une embauche :

2ème semestre 1992 62,4 %

1er semestre 1993 65,6 %

2ème semestre 1993 65,9 %

Le temps opérationnel consacré à la relation avec l'entreprise et au traitement des offres

	Relation entreprises	Traitement des offres
1990	8,6 %	23,5 %
1991	9,3 %	22,9 %
1992	9,5 %	21,7 %
1993	11,6 %	21,0 %

L'objectif fixé par le contrat de progrès (au moins 35 % du temps opérationnel dont 12 % pour la relation entreprise) n'est pas atteint en 1993.

Trois facteurs ont fortement pesé : la montée du chômage a intensifié des flux d'inscription qui n'ont pu être différés ; le "programme 900 000 CLD" en 1992, pour lequel les renforts accordés ne sont devenus opérationnels qu'à l'été 1992, au détriment du temps consacré à l'entreprise ; et le ralentissement des embauches, donc des offres, qui a mécaniquement réduit le temps consacré au traitement des offres d'emploi en 1993.

L'appréciation des entreprises sur les services rendus

Globalement, l'image de l'ANPE s'est améliorée entre 1991 et 1993 : 63 % des établissements qui recrutent déclarent en 1993 que l'ANPE peut apporter une aide efficace en matière de recrutement (+ 7 points) ; 57 % pensent qu'elle fait des efforts de modernisation (+ 11 points) ; mais 38 % seulement pensent que l'ANPE sait présenter des candidats valables (+ 16 points), 35 % que l'ANPE connaît bien le monde de l'entreprise (+ 4 points).

Cependant, entre 1991 et 1993, la proportion d'employeurs utilisant les services de l'ANPE et déclarant que ces derniers se sont améliorés a très fortement augmenté ; on retrouve la satisfaction la plus forte sur la rapidité de traitement des offres (59 % en 1993, + 22 points) et la réception des offres (53 %, + 24 points).

En direction des demandeurs d'emploi

Les délais d'inscription

Depuis sa mise en place, cet indicateur traduit une amélioration :

	Inscription en agence locale en moins de 48 heures	Inscription en mairie en moins de 5 jours
1er semestre 1993	66,9 %	56,6 %
2ème semestre 1993	72,0 %	60,4 %

Les chômeurs de longue durée

Leur part dans les prestations et entretiens :

2ème semestre 1992	53 %
1er semestre 1993	45 %
2ème semestre 1993	46 %

Le programme 900.000 C.I.D en 1992 a induit un très haut niveau de mobilisation sur ce public, que l'on ne retrouve pas en 1993.

Leur part dans les sorties par motif :

	Entrée en formation	Reprise d'emploi
2ème semestre 1992	42 %	31 %
1er semestre 1993	38 %	30 %
2ème semestre 1993	35 %	32 %

La satisfaction des usagers

Sur le contact matériel et humain avec l'Agence, la satisfaction est forte, puisque le cadre et l'agencement des locaux satisfont près de huit usagers sur dix (neuf sur dix dans les agences ayant mis en place le Plan Interne de Développement). La qualité du contact avec les agents satisfait plus de huit visiteurs sur dix (en particulier qualité de l'accueil, temps accordé, compétence du personnel), mais entre 1991 et 1992, la satisfaction sur la durée d'attente, bien qu'élevée (plus des trois-quarts des usagers interrogés sont satisfaits), subit une diminution importante (- 5,3 points) vraisemblablement liée à la forte augmentation des flux de visites mesurée entre les deux enquêtes (+ 36 %).

La mise en relation avec les employeurs et les informations sur les entreprises présentent des niveaux plus insatisfaisants (quatre visiteurs sur dix) en forte baisse entre 1991 et 1992 (respectivement - 6,5 points et - 11 points).

B. LE DEUXIEME CONTRAT DE PROGRES

Le deuxième contrat de progrès, conclu le 5 juillet 1994 pour une période allant jusqu'à décembre 1998, fixe les objectifs impartis à l'Agence et les bases sur lesquelles des moyens supplémentaires seront fournis par l'Etat.

C'est dans ce cadre qu'est déterminée la subvention inscrite dans le budget de 1995 : en progression de 5,2 %, elle atteint 5,270 milliards de francs.

1. Les objectifs assignés à l'Agence

Les orientations du deuxième contrat devront aboutir "*à conforter l'établissement public dans une position d'acteur central du marché du travail et d'interlocuteur efficace et reconnu tant des demandeurs d'emploi que des entreprises*". Ces orientations sont au nombre de quatre :

"Trouver, susciter et satisfaire beaucoup plus d'offres d'emplois".

L'Agence, réaffirmée en tant qu'interlocuteur unique des entreprises pour toutes les mesures d'aides de l'Etat au placement, s'engage à porter à 40 %, de 1994 à 1998, sa part de marché ainsi définie : nombre d'offres d'emploi proposées par l'Agence/nombre d'embauches (hors travail temporaire).

Dès 1994, l'Agence s'engage à accroître de 25 % le nombre d'offres collectées auprès des entreprises, pour atteindre 1,5 million.

En 1995, une nouvelle progression devrait permettre d'atteindre le chiffre de 2 millions.

"Mieux aider les personnes à chercher et à trouver un emploi".

L'Agence s'engage à mieux responsabiliser les demandeurs dans leur recherche d'emploi, à développer son appui aux demandeurs, en accentuant son effort vers les chômeurs les plus défavorisés.

"Développer le partenariat"

L'Agence doit se considérer comme le coeur d'un réseau associant l'ensemble des intervenants sur le marché de l'emploi, avec lesquelles elle doit développer un partenariat.

"Moderniser l'Agence"

L'ANPE doit développer sa déconcentration et améliorer la gestion de ses effectifs.

2. Les moyens apportés par l'Etat

a) Les effectifs

Le contrat de progrès définit les indicateurs qui permettront d'apprécier les charges de l'Agence, et détermineront les ajustements de personnel.

Pour 1995, l'évolution de ces indicateurs justifie un accroissement des effectifs budgétaires de 566, réduit de 170 pour tenir compte des gains de productivité et de 90 pour intégrer le transfert d'agents du siège dans les agences locales, soit 306 emplois.

Par ailleurs, 60 emplois sont créés pour la mise en place d'«espaces jeunes», conformément à l'article 76 de la loi quinquennale sur l'emploi.

Enfin, 1 000 contrats emploi solidarité supplémentaires seront recrutés en 1994-1995.

b) Le fonctionnement

Pour 1995, la subvention de fonctionnement est actualisée à hauteur de 727,4 millions de francs, auxquels s'ajoutent 7,5 millions de francs pour l'accompagnement des emplois, et 5 millions de francs pour l'immobilier.

Cette base évoluera en fonction des prix.

c) Les immeubles

L'Agence recevra les moyens nécessaires pour :

- adapter les structures (dédoublément des grandes unités et création de plate-formes de gestion interrégionales).

En 1995, ces moyens représentent 5 millions de francs en fonctionnement, 12,5 millions de francs en autorisations de programme ;

- poursuivre la remise à niveau des locaux.

En 1995, ces moyens représentent 9 millions de francs en autorisations de programme.

d) Les équipements

L'Agence recevra les moyens d'assurer entre 1996 et 1998 :

- le renouvellement normal des matériels en accès gratuit dans les agences, soit 3 millions de francs par an ;

- l'installation dans l'ensemble des agences locales de micro-ordinateurs ou de bornes interactives, dont le coût d'acquisition est estimé à 37,5 millions de francs.

e) L'informatique

Pour 1995, la base budgétaire est de 500,2 millions de francs :

- mesure de maintien : 427 millions de francs

- projets nouveaux : 73,2 millions de francs

Un nouveau schéma directeur sera financé de 1995 à 1998.

f) Les prestations

Les crédits finançant les prestations offertes par l'Agence à ses usagers sont fixés à 500 millions de francs dans la subvention de fonctionnement. 60 millions de francs permettront de consolider les clubs de chercheurs d'emplois créés en 1994.

Ce budget sera ajusté en fonction des indicateurs retenus pour l'évolution des effectifs.

g) Clause d'ajustement

Le contrat de progrès prévoit qu'en cas de modification importante du volume ou de la nature des charges de l'Agence, les moyens pourront être ajustés à la demande de l'une ou l'autre partie.

CHAPITRE III

FORMATION PROFESSIONNELLE : PRIORITE A L'EMPLOI

En 1995, les crédits de la formation professionnelle (définie comme regroupant l'ensemble des mesures du budget dont la formation est la composante dominante) atteignent 32 milliards de francs, en progression de 2,8 %.

I - DEFINITIONS ET EVOLUTION

A. LE CADRE JURIDIQUE

La loi du 7 janvier 1983 a posé le principe de la compétence de droit commun des régions en matière de formation, en réservant toutefois à l'Etat la possibilité d'intervenir dans le cadre d'«orientations prioritaires», ou de financer des programmes destinés à des stagiaires sans considération d'origine régionale.

Dans les faits, les interventions de l'Etat dépassent aujourd'hui largement celles des régions (celles-ci atteignant environ 6 milliards de francs), et ce sous la pression de la montée du chômage.

C'est ainsi que l'Etat finance, outre une dotation de décentralisation aux régions indexée comme la dotation globale de fonctionnement :

- un programme rassemblant des actions d'intérêt national,

- une participation aux dépenses d'apprentissage ainsi que des exonérations de charges sociales sur les contrats,

- les stages de formation pour les jeunes dans le cadre du «*crédit formation*» qui est un parcours individualisé, ainsi que leurs dépenses d'accompagnement,

- les exonérations de charges sociales liées aux contrats de qualification (financés par les entreprises),

- la subvention de fonctionnement à l'Association pour la formation professionnelle des adultes et les rémunérations des stagiaires de l'AFPA,

- l'allocation formation reclassement, financée conjointement par l'UNEDIC, pour les demandeurs d'emploi indemnisés,

- les stages de formation pour les chômeurs de longue durée.

B. L'EVOLUTION DES CREDITS

L'ensemble de ces actions évolue de la manière suivante :

La formation professionnelle de 1994 à 1995

(en millions de francs)

	1994	1995	%
Dotation décentralisation dont formation qualifiante jeunes	2 892,569	2 941,740 1 684,640	+ 59,9
Stages jeunes + accompagnement	5 597,025	3 354,99	- 40,1
Réseau d'accueil des jeunes	330,3	330,4	n.s.
Apprentissage	3 190,49	3 447,25	+ 8%
Contrats de qualification	2 789	3 173	+ 13,8
Programme national	2 005,58	1 967,11	- 2
Contrats de plan	188,37	508,4	+ 69,8
Congé individuel de formation	500	500	0,00
AFPA : Subventions	3 904,5	3 923	+ 0,5
Rémunérations	1 360	1 388,17	+ 1,9
Allocation formation reclassement	2 800	3 478,76	+ 24,2
Stages chômeurs longue durée	5 593,66	5 788,65	+ 3,5
Total	31 151,494	32 034,11	+ 2,8

L'accent est mis, en 1995, sur la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi, dans le prolongement des mesures d'urgence mises en place par la loi du 27 juillet 1993.

II - LA FORMATION DES JEUNES

A. LE CREDIT-FORMATION INDIVIDUALISE ("CFI")

Instauré à l'automne 1989, le "CFI" n'est ni un stage ni un contrat de travail, mais un parcours individualisé à travers les mesures existantes. Ce parcours est construit autour d'un projet professionnel, et il s'articule autour de mesures tels que l'apprentissage, les contrats-emploi solidarité ou les "actions de formation alternée" spécifiques pour les jeunes ("AFA").

Le crédit formation individualisé s'adresse aux jeunes en difficulté, qui sont près de 80 000 sortant chaque année du système scolaire.

De 1989 à 1993, près de 530 000 jeunes se sont engagés dans le dispositif, dont 125 000 au cours de l'année 1993.

En 1993, 100.000 "AFA" ont été offertes aux jeunes.

Par ailleurs, le programme PAQUE -préparation active à la qualification et à l'emploi-, destiné aux jeunes les plus défavorisés, a concerné 30.000 jeunes (100.000 en 1992-1993).

Le programme étant supprimé, ce sont 130.000 "AFA" qui sont proposées en 1994, de même qu'en 1995.

B. LA DECENTRALISATION DE LA FORMATION DES JEUNES

Les articles 49 et 50 de la loi quinquennale sur l'emploi organisent la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes, présentée par le gouvernement comme une réponse à la réalité de l'emploi, *"locale et régionale, avant d'être nationale"*.

La loi quinquennale sur l'emploi et la décentralisation de la formation des jeunes

- Un dispositif en deux temps

L'article 49 de la loi quinquennale sur l'emploi prévoit un dispositif de décentralisation de la formation professionnelle des jeunes aux régions en deux temps :

. une décentralisation immédiate des formations qualifiantes des jeunes (qui a pris effet au 1er juillet 1994),

. une décentralisation étalée sur cinq ans des formations préqualifiantes des jeunes, par voie de convention entre la région et l'Etat, portant sur les stages, leurs mesures d'accompagnement, ainsi que sur le réseau d'accueil des jeunes (missions locales, PAIO...). Trois conventions sont d'ores et déjà intervenues (Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Ile-de-France), et comportent l'obligation d'accueillir un nombre de jeunes de niveaux VI et V bis équivalent à celui réalisé l'année précédente par l'Etat.

- Le transfert des ressources

En ce qui concerne les formations qualifiantes :

*Les ressources ont été transférées aux régions à compter du 1er juillet 1994 (décret 94-439 du 2 juin 1994). La dotation a donc été égale à la moitié des dépenses exposées par l'Etat en 1993, comportant le coût de fonctionnement des heures de formation, les frais de personnel, la rémunération des stagiaires et le coût de gestion des conventions.

*Pour 1995, les ressources sont intégrées dans la dotation générale de décentralisation. Elles sont égales aux dépenses exposées par l'Etat en 1993, actualisées sur les bases de la DGD, soit au taux d'inflation prévisionnelle de 1,7 %, et s'élèvent à 1 684,64 milliards de francs.

*Les critères de répartition ont été fixés par le décret du 2 juin 1994 : 80 % en proportion des dépenses exposées par l'Etat en 1993 dans chaque région, 10 % en proportion du nombre de jeunes de 16 à 18 ans sortant sans diplôme du système éducatif dans chaque région, 10 % en proportion du nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans sans diplôme, ou titulaires d'un diplôme de niveau V dans chaque région.

A la demande du comité des finances locales, les préoccupations d'aménagement du territoire seront prise en compte grâce à une enveloppe de 50 millions de francs destinés aux zones plus défavorisées.

En ce qui concerne les formations préqualifiantes, les crédits restent inscrits dans les chapitres de droit commun en fonctionnement et en rémunérations.

Les conventions passées avec les régions effectuent le transfert des ressources nécessaires au fonctionnement, rémunérations et frais d'accompagnement vers les fonds régionaux de la formation professionnelle.

- Des dépenses non décentralisables

Enfin, certaines dépenses sont considérées comme devant rester financées par l'Etat : c'est le cas de certaines dépenses d'accompagnement telles que les rémunérations des coordinateurs du crédit-formation, ou de certains programmes (DOM, détenus..).

La traduction budgétaire de la décentralisation en 1995 est double :

- les crédits consacrés à la formation qualifiante sont intégrés à la dotation de décentralisation, sur la base des dépenses précédemment exposées par l'Etat, actualisées selon la hausse des prix, soit 1 684,64 millions de francs ;

- les crédits de formation préqualifiante sont répartis en actions "décentralisables", à hauteur de 2 699 millions de francs (1), et actions restant de la compétence de l'Etat soit :

*les dépenses d'accompagnement : 401 millions de francs,

*le réseau d'accueil : 330,4 millions de francs,

*certains programmes spécifiques (DOM, détenus) : 314 millions de francs.

Au total, la base retenue pour 1995 est de 4.659 millions de francs contre 4.600 millions de francs en 1994.

Les conséquences de la disparition du programme "PAQUE"

La disparition du programme PAQUE en 1994 pose le problème des moyens transférés aux régions, à partir de 1995, pour la formation "préqualifiante" des jeunes.

L'arrêt de "PAQUE" est justifié par le gouvernement par son coût excessif : 6 milliards de francs, pour 100.000 jeunes concernés et pour des résultats jugés insuffisants, soit 30 % seulement des jeunes embauchés à l'issue du programme, dont 10 % en contrat à durée indéterminée.

En réponse aux inquiétudes soulevées par la prise en charge de la formation des jeunes les plus défavorisés par les régions, le gouvernement estime qu'il est préférable de développer, pour ces jeunes, toutes les mesures d'accès direct à l'emploi : CPS, aide au premier emploi, formation en alternance, apprentissage, sur lesquelles l'effort budgétaire est concentré en 1995. La politique de la ville et la lutte contre l'illettrisme, dont les moyens sont encore augmentés, doivent pouvoir apporter une réponse aux jeunes particulièrement défavorisés.

1. Ces crédits diminuent de 539 millions de francs du fait de l'extinction du programme de préparation active à la qualification et à l'emploi programmée dès 1993.

C. L'APPRENTISSAGE

La loi du 7 janvier 1983 a donné aux régions une compétence de droit commun en matière d'apprentissage, et la part de celui-ci dans leurs dépenses de formation a atteint 37 % en 1993. Toutefois, l'Etat intervient à divers titres dans le financement de l'apprentissage :

- la loi du 23 juillet 1987 portant rénovation de l'apprentissage met à la charge de l'Etat une partie des cotisations patronales et la totalité des cotisations salariales sur les salaires versés aux apprentis,

- l'Etat participe à la modernisation de l'appareil de formation, et au relèvement des barèmes,

- les contrats de plan avec les régions contiennent, depuis 1989, les actions prévues par les plans de relance de l'apprentissage.

- Enfin, dans le cadre des "mesures d'urgence" figurant dans la loi du 27 juillet 1993, une aide forfaitaire de 7 000 francs a été versée par contrat d'apprentissage conclu entre le 1er juillet 1993 et le 30 juin 1994. Cette mesure, prorogée jusqu'au 31 décembre 1994, a permis d'augmenter le nombre de contrats de 56,6 %. Les crédits correspondants ont été inscrits au budget des charges communes.

En 1995, les dépenses consacrées par l'Etat à l'apprentissage progressent de plus de 8 % (hors mesures d'urgence de 1993-1994) et atteignent 3 447,25 millions de francs.

Cette progression est due à l'augmentation de plus de 10 % des crédits d'exonération de charges sociales, qui s'établissent à 2 927 millions de francs, en prévision de 140 000 contrats nouveaux, soit 5 000 de plus qu'en 1994.

D. LA FORMATION EN ALTERNANCE

Parmi les dispositifs d'encouragement à la formation en alternance (soit en organisme et en entreprise), le contrat de qualification a pour vocation de faciliter l'adaptation des jeunes peu qualifiés, en leur faisant acquérir une formation professionnelle reconnue.

Le budget du travail pour 1995 comporte une dotation de compensation des exonérations de charges sociales sur ces contrats, qui progresse de 13,8 %, et s'établit à 3 173 millions de francs. Le nombre de contrats prévus est de 140 000, soit 5 000 de plus qu'en 1994.

III - LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

A. LE PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Le programme national rassemble les actions de formation jugées, dès 1983, non décentralisables du fait de leur caractère prioritaire, tels que les programmes pour certaines catégories défavorisées, ou bien du fait de leur aspect contractuel qui engage l'Etat avec les régions (contrats de plan), avec les entreprises (engagements de développement de la formation avec les branches professionnelles).

Conformément à la tendance observée depuis 1993, les crédits du programme national diminuent de 2 % et s'établissent à 1 967 millions de francs.

Seule la dotation des contrats de plan avec les régions progresse de 18 % et atteint 320 millions de francs.

B. LE CONGÉ INDIVIDUEL DE FORMATION

Les crédits du "CIF", destinés à la formation continue des salariés, diminuent de 500 millions de francs à 50 millions de francs, compte-tenu de l'importance des réserves financières des organismes collecteurs du "1,4 % formation".

IV - LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

A. L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

La subvention de fonctionnement de l'AFPA augmente de 0,5 % pour s'établir à 3 923 millions de francs. Cette légère progression résulte de mouvements de sens contraires :

- des économies pratiquées à hauteur de 227,65 millions de francs,

- des moyens supplémentaires de 246,15 millions de francs, dont 94,67 millions de francs liés à une augmentation de la commande publique, et 28 millions de francs destinés au contrat de progrès conclu avec l'Etat, le 7 mars 1994. Ce contrat comporte des engagements réciproques : commandes publiques et aide à l'investissement de l'Etat, progrès de productivité de l'AFPA.

Le contrat de progrès entre l'Etat et l'AFPA

Conclu le 7 mars 1994, le contrat de progrès de l'AFPA détermine pour cinq ans :

1. Les orientations stratégiques de l'association

• L'AFPA est chargée, au plan national, de favoriser l'accès à l'emploi par la formation professionnelle qualifiante des adultes demandeurs d'emploi, des salariés en situation de reconversion, et, plus généralement, des actifs présentant des déficits de qualification.

• L'AFPA développe également des missions de recherche-développement, d'expertise-conseil, de coopération internationale.

• Au-delà des actions effectuées dans le cadre de la commande publique en contrepartie de la subvention de l'Etat, l'AFPA développe des prestations contractuelles sur le marché de la formation, sur la base de financements extérieurs.

• Les formations dispensées par l'AFPA ont pour finalité de favoriser l'accès à l'emploi des stagiaires, en collaboration avec l'ensemble des autres intervenants de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle (ANPE, branches professionnelles, entreprises...).

• L'AFPA devra poursuivre et accentuer sa politique de déconcentration interne, selon un calendrier précisé par voie d'annexe au contrat de progrès.

• L'AFPA s'engage à établir dès 1995 un schéma directeur de son dispositif destiné à améliorer sa capacité de "réactivité" aux évolutions des besoins et du contenu des emplois : ce schéma directeur s'attachera prioritairement à la rationalisation du potentiel de formation d'ici la fin 1998, en s'appuyant sur une analyse du marché du travail.

L'AFPA s'engage à accentuer la modernisation de sa gestion administrative et financière, et à améliorer sa productivité.

2. Les objectifs de progrès

L'Etat fixe à l'AFPA des objectifs quantitatifs et qualitatifs à 5 ans dans le cadre d'une commande publique dont il assure le financement au moyen d'une subvention nationale annuelle inscrite en loi de finances, et dont il mesure la réalisation au moyen d'indicateurs de résultats.

La commande publique est formalisée chaque année dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, sur la base des objectifs fixés à l'AFPA, à partir de barèmes de coûts unitaires actualisés chaque année.

Le programme d'exécution de la commande publique est décliné par régions dans un souci de mise en cohérence avec les programmes des conseils régionaux.

L'AFPA s'engage :

- à consacrer en priorité les moyens publics au profit des demandeurs d'emploi peu qualifiés,
- à optimiser l'utilisation de son dispositif,
- à accroître la satisfaction des publics qu'elle accueille,
- à accroître l'efficacité de son dispositif : la proportion des stagiaires accédant à une qualification reconnue devra augmenter de 10 points, l'appui à l'insertion professionnelle sera renforcé,
- le contrôle a priori de l'Etat sera allégé dès que l'AFPA aura mis en place un contrôle de gestion permettant d'apprécier les modalités d'affectation de la subvention au financement de la commande publique,
- l'Etat appuiera en outre la modernisation nécessaire de l'Association. Les moyens financiers affectés en 1993 à la modernisation du dispositif orientation-formation seront reconduits et majorés à partir de 1995, en fonction des gains de productivité réalisés par l'AFPA. L'Etat soutiendra aussi l'actualisation du schéma directeur informatique

Enfin, l'AFPA présentera un rapport d'ici à la fin 1994 sur la remise à niveau et la rationalisation des structures d'hébergement-restauration en 5 ans, qui étudiera les possibilités d'un partenariat dans ce domaine.

Les crédits d'investissement de l'AFPA progressent de 299,6 millions de francs à 312 millions de francs en autorisations de programme, de 169,6 millions de francs à 237 millions de francs en crédits de paiement,

Les rémunérations versées aux stagiaires de l'AFPA augmentent de 1,9 % et atteignent 1 386,17 millions de francs. Ces rémunérations sont largement utilisées au profit de l'allocation formation reclassement.

B. L'ALLOCATION FORMATION RECLASSEMENT

L'«AFR» est un dispositif de prise en charge par l'Etat (84 %) et l'UNEDIC (16 %) du coût de la rémunération des demandeurs d'emploi indemnisés qui entreprennent une formation de plus de 40 heures.

Les formations se déroulent dans le cadre de l'AFPA, du FNE, des régions, du Fonds de la formation professionnelle.

En 1995, les crédits spécifiques de "l'AFR" augmentent de 24 % et atteignent 3 478 millions de francs (hors AFPA, régions...). Cette vive progression confirme la tendance observée depuis cinq ans.

C. LE PROGRAMME POUR LES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE

Hors contrats de retour à l'emploi, véritable mesure d'insertion professionnelle (voir B) L'aide à l'emploi), les crédits des stages de formation professionnelle pour les chômeurs de longue durée augmentent de 3,5 % pour atteindre 5 788,65 millions de francs.

Le nombre de places diminue de 10 000 pour s'établir à 270 000, mais l'accent est mis sur les stages d'accès à l'entreprise (+ 10 000), ainsi que les stages d'adaptation précédant l'embauche et sont proches d'une véritable aide à l'emploi.

**L'évolution du nombre de mesures en faveur des chômeurs
de longue durée**

Programme CLD (hors contrats de retour à l'emploi)	1994 LFI et mesures d'urgence	PLF 95
Stages d'insertion et de formation à l'emploi individuels	45 000	35 000
Stages d'insertion et de formation à l'emploi collectifs	200 000	190 000
Stages d'accès à l'emploi	35 000	45 000
TOTAL	280.000	270.000

CHAPITRE IV

L'AIDE A L'EMPLOI : LA PRIORITE ABSOLUE

En 1995, l'accent est fortement mis sur les crédits d'aide à l'emploi qui progressent de près de 43 % et atteignent 43 milliards de francs.

Cette progression est largement due à la poursuite de l'allégement des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires, financée par le budget des charges communes.

L'aide à l'emploi de 1994 à 1995

(en millions de francs)

	1994	1995	%
Contrats emploi solidarité	11.012,000	12.472,000	+ 13,2
Contrats de retour à l'emploi	2.780,000	3.267,350	+ 17,5
Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise	1.608,4	1.981,280	+ 23,2
Promotion de l'emploi (déconcentrée)	320,000	150,620	- 46,0
Insertion par l'économique	280,000	312,800	+ 11,7
Fonds partenarial		150,000	
Travail des handicapés	4.305,334	4.651,647	+ 8,0
Exonération de cotisations d'allocations familiales (Charges communes)	9.000,000	17.500,000	+ 94
Exonérations DOM (Charges communes)	-	610,000	-
Aide au premier emploi des jeunes (Charges communes)	-	1.645,000	-
ExoJeune (Charges communes)	800,000	300,000	- 62,5
TOTAL	30.105,734	43.040,697	42,9

I - L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

A. LES CONTRATS EMPLOI SOLIDARITÉ

En 1995, les CES mobilisent 12,472 milliards de francs, en progression de 13,2 % :

Recentrés en 1993 sur les chômeurs de longue durée, les CES occupent un rôle central dans la politique de l'emploi, en permettant l'insertion professionnelle grâce à des contrats de travail à temps partiel conclus avec les employeurs du secteur non marchand.

1. Le bilan des CES

a) Une très forte montée en charge

• De 1990 à fin décembre 1993, le nombre annuel d'entrées en contrat emploi solidarité a été multiplié par 2,75 :

253 000 en 1990,

446 000 en 1991,

531 000 en 1992,

697 000 en 1993,

336 000 au premier semestre 1994.

b) Un recentrage vers les publics les plus défavorisés

- Des définitions de plus en plus restrictives

Le décret 92-736 du 30 juillet 1992 a modifié les règles de prise en charge par l'Etat des rémunérations des bénéficiaires de CES, celle-ci étant portée à 85 % pour les publics les plus défavorisés, contre 65 % pour les autres bénéficiaires.

Cette réorientation a été consacrée par l'article 18 de la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993, aux

termes de laquelle les CES "sont réservés aux chômeurs de longue durée, aux chômeurs âgés de plus de cinquante ans, aux personnes handicapées et aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion ainsi qu'aux jeunes de plus de 18 ans et de moins de 26 ans connaissant des difficultés particulières d'insertion".

Une circulaire du 13 mai 1994 donne une définition des publics prioritaires au sein même de l'énumération énoncée par la loi quinquennale, et auxquels les CES doivent s'adresser de manière privilégiée : demandeurs d'emploi de longue durée de plus de 50 ans, demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de trois ans, bénéficiaires du RMI sans emploi depuis un an, travailleurs handicapés, jeunes en grande difficulté.

- La modification des règles de financement par le fonds de compensation

Cette réorientation s'est également traduite dans les modifications des règles de financement complémentaire offertes par le fonds de compensation prenant en charge, en tout ou partie, le coût restant à la charge de l'employeur.

Jusqu'en juillet 1992, celui-ci était actionné uniquement en fonction de la nature et de la capacité de financement de l'employeur. Pour les organismes éligibles de plein droit au fonds de compensation (communes ayant au plus 1.500 habitants, associations ayant au plus deux salariés, établissements publics administratifs, à l'exception des établissements hospitaliers) ou à titre dérogatoire (communes de plus de 1.500 habitants, associations ayant plus de deux salariés).

Depuis juillet 1992, le fonds est en principe réservé aux employeurs de CES prioritaires : il s'adresse aujourd'hui aux catégories "superprioritaires" énumérées par la circulaire du 13 mai 1994, mais la prise en charge reste également déterminée par la nature prioritaire de l'employeur.

- Un nouveau recentrage avec le plan de lutte contre l'exclusion

Le plan de lutte contre l'exclusion, présenté le 14 octobre 1994, fixe un objectif d'accès de 30 % du total des CES aux allocataires du RMI.

La priorité réservée aux publics les plus défavorisés apparaît également dans l'accès au dispositif des "emplois consolidés". L'Etat apporte en effet une aide à la consolidation des emplois intervenant à l'issue d'un contrat emploi solidarité, pour les demandeurs d'emploi de longue durée âgés d'au moins 50 ans, bénéficiaires du RMI sans emploi depuis au moins un an, des

demandeurs d'emploi depuis au moins trois ans, et des travailleurs handicapés (loi n° 92-722 du 29 juillet 1992). Cette aide consiste, en vertu de l'article 19 de la loi quinquennale, en une exonération de diverses participations obligatoires de l'entreprise, s'ajoutant à une exonération de charges sociales, une prise en charge partielle et dégressive de la rémunération sur une période de cinq ans.

Le plan de lutte contre l'exclusion du 14 octobre 1994 prévoit une augmentation de la prise en charge par l'État des rémunérations : 70 % la première année (contre 60 % actuellement), 30 % la cinquième année (contre 20 % actuellement). Pour les communes qui engagent des programmes au profit des RMistes depuis plus de deux ans, "ambitieux" au regard de leurs moyens, le taux est majoré de 10 %.

2. Les crédits pour 1995

L'évolution des crédits par rapport à 1994 est la suivante :

(en millions de francs)

Dotations	1994	1995
LFI Travail	9.428	12.472
LFI Charges communes	2.009	
Décret d'avances 29.09.94	1.160	
Total	12.597 (1)	12.472

(1) Une dépense supplémentaire de l'ordre de 2 milliards de francs devrait être financée par le collectif de fin d'année, dépense liée notamment aux charges du fonds de compensation.

La dotation de 1995 intègre une économie de 2,8 millions de francs, liée notamment à une réforme à venir des règles du Fonds de compensation ; 4.428,25 millions de francs seront consacrés au financement des soldes de 1994, 7.393,75 millions de francs aux 650.000 entrées nouvelles en 1995.

650 millions de francs seront consacrés aux soldes des emplois consolidés (1993-1994), 218 millions de francs au financement de 20.000 entrées en 1995. Le "décontingement" de

ces emplois consolidés, annoncé dans le plan de lutte contre l'exclusion, n'apparaît pas dans le budget de 1995.

B. LES MESURES EN FAVEUR DES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE.

Au sein du programme "chômeurs de longue durée", les contrats de retour à l'emploi sont de véritables contrats de travail, destinés aux chômeurs les plus défavorisés.

Les crédits d'exonérations de charges sociales sur ces contrats augmentent de 46,4 % pour atteindre 3 177,85 millions de francs, le nombre de "C.R.E." attendu étant de 160 000 (140 000 en 1994).

C. L'AIDE AUX CHÔMEURS CRÉATEURS D'ENTREPRISES

La progression des crédits de l'"ACCRE" qui atteignent 1 693,28 millions de francs (soit + 16,7 %) s'explique par un nombre de bénéficiaires attendu de 61 000 au lieu de 45 000.

Conformément aux dispositions de la loi quinquennale, l'aide est dorénavant forfaitaire (32 000 francs en 1994) et ouverte aux chômeurs non indemnisés de plus de 6 mois.

D. LES ACTIONS DE PROMOTION DE L'EMPLOI

Les autres actions de promotion de l'emploi sont, globalement, renforcées :

- La dotation déconcentrée est ramenée de 320 millions de francs à 150,6 millions de francs, mais 140 millions de francs correspondant au fonds départemental d'insertion des jeunes sont désormais rattachés à l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

- Les crédits de l'insertion par l'économie s'établissent à 312,8 millions de francs (+ 11,7 %), permettant de financer 569 postes supplémentaires en entreprises d'insertion.

• Enfin, 150 millions de francs sont inscrits au fonds partenarial, créé par la loi quinquennale pour financer des actions d'insertion par voie de contrat avec les collectivités locales.

II - LE TRAVAIL DES HANDICAPÉS

Les crédits d'aide au travail des handicapés progressent de 8 % et atteignent 4 651,647 millions de francs. Cette progression se situe dans le cadre des protocoles d'accord du 8 novembre 1989.

La subvention aux ateliers protégés augmente de 10,5 millions de francs, correspondant à 500 places nouvelles.

La dotation déconcentrée progresse de 10 millions de francs pour permettre l'extension des programmes départementaux d'insertion, et 5 millions de francs supplémentaires sont consacrés à 5 nouvelles équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel.

Enfin, la garantie de ressources mobilise 4 420,6 millions de francs (+ 7,3 %), correspondant, outre l'ajustement des crédits, à 2 000 places supplémentaires en centres d'aide par le travail (94 millions de francs) et à 500 places nouvelles en ateliers protégés (23,7 millions de francs).

L'évolution des effectifs et des dépenses depuis 10 ans est la suivante :

ANNEE	EFFECTIFS BUDGETAIRES (Milliers)	DÉPENSES (en M.F.)
1984	68,0	2 057
1985	72	2 351
1986	74,57	2 599
1987	76,07	2 784
1988	77,07	2 970
1989	80,04	3 227
1990	85,2	3 339
1991	90,1	3 499
1992	93,7	3 801
1993	98,6	4 150
1994	101,1	4 097
1995	103,6	4 420

Les effectifs sont estimés, fin 1994 à :

- 76 700 personnes en centres d'aide par le travail,
- 11 600 personnes en ateliers protégés,
- 12 800 personnes en milieu ordinaire.

III - L'ALLEGEMENT DU COUT DU TRAVAIL. (Crédits du budget des charges communes)

A. LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS D'ALLOCATIONS FAMILIALES SUR LES BAS SALAIRES

La loi quinquennale sur l'emploi a établi un plan d'allègement sur cinq ans des cotisations d'allocations familiales sur les salaires inférieurs ou égaux à 1,6 fois le SMIC.

Echéancier de l'extension du dispositif d'exonération des cotisations patronales des allocations familiales

Dates	Remunerations mensuelles (S) ouvrant droit à l'exonération de 100 %	Remunerations mensuelles (S') ouvrant droit à l'exonération de 50 %
1 07 1993	$S \geq \text{SMIC}^* \text{ majoré de } 10 \%$	$\text{SMIC}^* \text{ majoré de } 10 \% < S' \leq \text{SMIC} \text{ majoré de } 20 \%$
1 01 1995	$S \geq \text{SMIC}^* \text{ majoré de } 20 \%$	$\text{SMIC}^* \text{ majoré de } 20 \% < S' \leq \text{SMIC} \text{ majoré de } 30 \%$
1 01 1996	$S \geq \text{SMIC}^* \text{ majoré de } 30 \%$	$\text{SMIC}^* \text{ majoré de } 30 \% < S' \leq \text{SMIC} \text{ majoré de } 40 \%$
1 01 1997	$S \geq \text{SMIC}^* \text{ majoré de } 40 \%$	$\text{SMIC}^* \text{ majoré de } 40 \% < S' \leq \text{SMIC} \text{ majoré de } 50 \%$
1 01 1998	$S \geq \text{SMIC}^* \text{ majoré de } 50 \%$	$\text{SMIC}^* \text{ majoré de } 50 \% < S' \leq \text{SMIC} \text{ majoré de } 60 \%$

* Le SMIC est calculé sur la base de 169 heures

En 1995, 2ème étape du plan d'allègement sur cinq ans, l'exonération sera de 100 % pour les salaires égaux à 1,2 fois le SMIC, et de 50 % pour les salaires compris entre 1,2 et 1,3 fois le SMIC.

17,5 milliards de francs sont inscrits au budget des charges communes (contre 9 milliards de francs en 1994 (1)) afin de financer la compensation à la Caisse nationale d'allocations familiales des exonérations accordées sur les bas salaires, dans le cadre de la loi quinquennale sur l'emploi. Ce sont 4 millions de salariés, environ, qui devraient être concernés l'an prochain.

B. L'AIDE AU PREMIER EMPLOI DES JEUNES

Instituée par décret du 11 avril 1994 (après le retrait du projet de contrat d'insertion professionnelle), cette aide mobilise 1 645 millions de francs en 1995 au budget des charges communes(2).

Cette aide est de 1 000 francs par mois pendant 9 mois (elle a été portée à 2 000 francs si l'embauche est intervenue avant le 1er octobre 1994).

70.000 bénéficiaires devraient être recensés en 1994, plus de 150.000 en 1995.

C. L'AIDE À L'EMPLOI DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

610 millions de francs sont inscrits au budget des charges communes pour financer les exonérations de cotisations sociales patronales dans les DOM. dans le cadre de la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon, et à Mayotte.

1. La dépense réelle devrait dépasser 11 milliards de francs en 1994.

2. Par ailleurs, 300 millions de francs sont consacrés au solde des dépenses de l'«exo-jeunes», exonération de charges pour l'emploi des jeunes non qualifiés, supprimée à la fin de l'année 1993.

CHAPITRE V

L'AIDE A LA RECONVERSION : VERS LA PREVENTION DES LICENCIEMENTS

En 1995, les crédits consacrés à la reconversion des salariés diminuent de 0,8 % pour s'établir à 16,741 milliards de francs, du simple fait de l'extinction du dispositif d'aides au départ dans la sidérurgie.

L'aide au reclassement professionnel de 1994 à 1995

(en millions de francs)

	1994	1995	%
Convention sociale sidérurgie	3.469,00	2.642,180	- 23,8
Allocations spéciales du FNE	9.995,00	9.995,000	0,0
Préretraites progressives	1.106,70	1.488,310	+ 34,5
Conventions de conversion	1.132,59	1.211,000	+ 6,9
Dotation déconcentrée	374,00	515,000	+ 37,7
Chômage partiel	795,00	640,000	- 19,5
Temps réduit indemnisé de longue durée		250,00	
TOTAL	16.872,29	16.741,149	- 0,8

I - LA CONVENTION SOCIALE DE LA SIDÉRURGIE

Les conventions successives de protection sociale de la sidérurgie, conclues à partir de 1987, prévoient des revenus de remplacement pour les salariés dont l'emploi est supprimé à partir de 50 ans, cofinancés par l'Etat et les entreprises.

Aucune entrée dans le dispositif n'ayant plus lieu depuis 1991, les crédits sont en baisse continue : en 1995, ils s'établissent à 2,642 milliards de francs, en diminution de 24 %.

Evolution des crédits

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Conventions de la sidérurgie	5.918,17	5.840,17	5.028,00	4.284,00	3.469,00	2.642,18

II - LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT DES PLANS SOCIAUX

Une circulaire du 7 juin 1994 définit les nouvelles orientations qui devraient être imprimées aux plans sociaux à l'issue de l'intervention de la loi quinquennale sur l'emploi.

La circulaire du 7 juin 1994 sur la prévention des licenciements et les plans sociaux

Cette circulaire insiste sur la nécessité de prévenir les licenciements en utilisant notamment tous les moyens contenus dans la loi quinquennale :

" l'assouplissement du cadre réglementaire du temps de travail, grâce aux nouvelles possibilités de modulation et de réduction, ainsi que de repos compensateur :

- le capital temps formation ,

- la possibilité d'annualiser le temps partiel ,

les modifications apportées à la préretraite progressive pour atténuer la fixité du mi-temps et diversifier l'organisation des fins de carrière ,

- l'élargissement de conventions FNE de passage à mi-temps, transformées en conventions de passage à temps partiel ,

- l'extension de l'exonération partielle de charges sociales liée au travail à temps partiel, à toutes les procédures de licenciement économique collectif ,

- l'allègement des cotisations d'allocations familiales sur les faibles rémunérations, bénéficiant à la plupart des contrats à temps partiel ;

- le temps réduit indemnisé de longue durée qui vient de faire l'objet d'un accord entre l'Etat et les organisations gestionnaires de l'UNEDIC (cf. accord paritaire du 22 février 1994 et son avenant du 9 mai 1994).

Par ailleurs, la circulaire rappelle que le recours aux préretraites du FNE, qui sont des mesures d'indemnisation, ne doit intervenir "qu'après l'utilisation de tous les autres modes actifs de résolution des sureffectifs"

Ces orientations sont traduites dans le budget de 1995.

A. LES ALLOCATIONS SPÉCIALES DU FNE ("AS-FNE")

Les préretraites du FNE destinées aux salariés licenciés âgés de 57 ans au moins mobilisent plus de 60 % des crédits de reclassement, soit 9,995 milliards de francs, montant identique à celui de 1994.

• Entre 1988 et 1993, le flux annuel d'entrées en préretraite du FNE a d'abord fortement décru, puis est remonté dans des proportions considérables à partir de 1991 sous l'effet de deux facteurs :

- le gain de licenciements économiques ;

- le rééquilibrage des entrées des salariés âgés entre le régime d'assurance chômage et l'AS-FNE, en partie imputable au renchérissement de la contribution des entreprises aux ASSEDIC en cas de licenciement de salariés âgés de plus de 50 ans.

L'évolution du dispositif de 1988 à 1994

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Janvier à juin 94
Conventions signées	9.117	8.123	8.177	11.030	11.998	14.574	4.926
Entrées annuelles	50.676	38.724	31.258	39.012	45.837	58.060	26.713
Allocataires en fin de période	191.479	184.067	169.051	163.039	162.588	174.662	180.368

• En 1994, les moyens financiers de l'AS-FNE ont été réduits du fait de la plus forte sélectivité de l'accès au dispositif :

- relèvement du taux moyen de la contribution des employeurs : - 355 millions de francs,

- relèvement d'un an de l'âge d'entrée en préretraite : -153 millions de francs.

• En 1995, sur la base :

- d'une diminution prévue de 10 000 entrées, en raison du recul de l'âge minimum, de la conjoncture économique et du recours plus fréquent à la préretraite progressive ;

- du faible nombre de sorties du dispositif,

les crédits sont reconduits à l'identique, soit 9 995 millions de francs.

B. LES CONTRATS SOLIDARITÉ "PRÉRETRAITES PROGRESSIVES"

La circulaire du 7 juin 1994 sur les plans sociaux met l'accent sur les "préretraites progressives", dont la loi quinquennale a assoupli les modalités de mise en oeuvre.

Ce dispositif permet aux salariés de plus de 55 ans, s'ils le souhaitent, de transformer leur emploi à temps plein en emploi à mi-temps. Les salariés perçoivent alors, outre leur salaire à mi-temps, une allocation de préretraite progressive prise en charge par l'Etat.

En 1995, les crédits de la préretraite progressive progressent de 34,5 % et atteignent 1,488 milliard de francs, pour 23 000 bénéficiaires attendus -au lieu de 18 000 en 1994.

C. LES CONVENTIONS DE CONVERSION

Ces conventions, d'une durée de 6 mois, permettent un reclassement à l'aide d'un bilan professionnel et d'actions de formation. Une allocation est financée par l'entreprise et l'UNEDIC, les aides au reclassement sont financées par l'entreprise et l'Etat.

En 1995, les crédits progressent de 6,9 % et atteignent **1,211 milliards de francs**, pour un nombre de bénéficiaires prévu de 150 000 au lieu de 130 000

D. LA DOTATION DÉCONCENTRÉE

La dotation globale de restructuration permet aux directeurs départementaux du travail et de l'emploi de disposer d'une plus grande latitude dans le choix des moyens d'accompagnement des plans sociaux. La dotation augmente en 1995 de 37,7 % et atteint **515 millions de francs**, ainsi répartis

Congés de conversion

- sidérurgie 100 millions de francs
- droit commun 160 millions de francs

Autres instruments

- aide au passage à temps partiel .. 80 millions de francs
(soit + 70 millions de francs, en application de la loi quinquennale)
- conventions de chômage partiel .. 50 millions de francs
- cellules de reclassement 110 millions de francs
- aides à la mobilité géographique .. 5 millions de francs
- audits 10 millions de francs

E. L'AIDE AU CHÔMAGE PARTIEL

En 1995, les crédits de l'allocation de chômage partiel diminuent de 20 % pour s'établir à **640 millions de francs**, en rupture avec la tendance observée depuis plusieurs années.

En effet, l'institution du **temps réduit indemnisé de longue durée**, prévu dans la loi quinquennale, pour lequel **250 millions de francs** sont inscrits dans le budget de 1995, devrait entamer quelque peu le recours au chômage partiel.

Le "TRILD" peut être mis en oeuvre soit à titre préventif, soit dans le cadre d'une procédure de licenciement pour motif économique : il correspond à une sous-charge prolongée de l'entreprise, et s'efforce de planifier l'ampleur et les modalités des réductions d'horaires.

Le chômage partiel, quant à lui, a vocation à prendre en charge des baisses d'activité "*plus ponctuelles et moins prévisibles*".

CHAPITRE VI

DEPENSES D'INDEMNISATION : LES EFFETS DE LA REPRISE DE L'EMPLOI

En 1995, les dépenses d'indemnisation s'établissent à **12,94 milliards de francs**, en diminution de **22,7 %**. Ce mouvement inhabituel s'explique principalement par la diminution de moitié de la subvention versée à l'UNEDIC en 1995.

Les dépenses d'indemnisation de 1994 à 1995

(en millions de francs)

	1994	1995	%
ASF (coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans)		1 617,45	
Fonds de solidarité (chômeurs non indemnisés par l'assurance chômage) (après 2ème délibération de l'Assemblée nationale)	6 730	6 327,00	6
Subvention à l'UNEDIC (Charges communes)	10 000	5 000,00	50,0
TOTAL	16 730	12 944,45	22,7

1 - L'«ASF» - ASSOCIATION POUR LA GESTION DE LA STRUCTURE FINANCIÈRE

La "structure financière" a été créée par les partenaires sociaux avec l'agrément de l'État à partir du 1er avril 1983 afin d'assurer le financement des coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

En 1993, la participation de l'État s'est élevée à 1,250 milliards de francs ; en 1994, aucun accord financier n'ayant pu être signé, c'est un versement imputé sur le budget des charges

communes qui devrait être effectué à hauteur d'environ 1,5 milliard de francs.

En 1995, la participation financière de l'Etat s'inscrit dans le cadre de l'accord conclu par les partenaires sociaux le 30 décembre 1993, et s'élève à 1,617 milliard de francs.

L'Accord du 30 décembre 1993

Article 2 (extrait)

Prorogation de la structure financière

La structure financière, créée par les partenaires sociaux avec l'agrément de l'Etat à partir du 1er avril 1983, assume le financement des allocations suivantes :

a) allocations versées par le régime d'assurance chômage aux bénéficiaires d'une garantie de ressources, ainsi que les charges correspondant aux points de retraite complémentaire acquis à ce titre .

b) allocations versées par les régimes de retraites complémentaires entre 60 et 65 ans aux bénéficiaires définis à l'article 2 ci-dessus correspondant aux droits acquis sur les tranches A et B des rémunérations, c'est-à-dire le supplément de dépenses que représente pour les régimes complémentaires le départ à la retraite à 60 ans dans les conditions du présent accord

Ressources

Sont affectées à la structure financière les ressources suivantes :

- au titre de la participation de l'Etat et selon les engagements pris par le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, 1,570 milliard de francs par an (valeur 1993) :

- au titre de la participation des employeurs et des salariés une cotisation sur les salaires versés à compter du 1er janvier 1994, égale à

** 1,90 % de l'assiette des cotisations du régime d'assurance chômage dans la limite du plafond du régime général d'assurance vieillesse de la sécurité sociale visé à l'article L. 214-3 du code de la sécurité sociale, supporté à raison de 1,10 % par les employeurs et de 0,80 % par les salariés ;*

** 2,18 % de la même assiette comprise entre une fois et quatre fois le plafond visé ci-dessus, à raison de 1,29 % pour les employeurs et de 0,89 % pour les salariés."*

II - LE FONDS DE SOLIDARITÉ

Le fonds de solidarité finance l'indemnisation des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage (ainsi que l'allocation d'insertion pour les jeunes et les femmes au chômage, supprimée au 1er janvier 1992, mais donnant lieu à un nombre d'allocataires résiduel stable à 29 850 en moyenne).

Pour 1995, la dotation du fonds de solidarité diminue de 6,730 à 6,605 milliards de francs ⁽¹⁾, alors que le besoin de financement du fonds passe de 12,163 milliards à 13,121 milliards de francs, conformément à l'allongement constaté de la durée moyenne du chômage qui augmente d'un mois en un an pour atteindre 378 jours.

En effet, les ressources du fonds provenant de la contribution de solidarité des fonctionnaires progressent de 6,163 à 6,516 milliards de francs.

III - LA SUBVENTION À L'UNEDIC (Budget des charges communes)

En 1995, les crédits de subvention à l'UNEDIC passent de 10 milliards de francs à 5 milliards de francs.

A. L'ENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT EN 1993

Le déficit cumulé de l'UNEDIC a atteint 24,1 milliards de francs à la fin de 1992.

Dès lors, l'Etat s'est progressivement engagé dans la voie d'un soutien financier au régime d'assurance-chômage : suspension de la participation de l'UNEDIC aux allocations spéciales du FNE, participation de l'Etat aux coûts pour l'UNEDIC des contrats emploi-solidarité, accélération des avances versées par l'Etat au titre de la gestion des préretraites FNE et des allocations de solidarité.

1. A l'issue de la deuxième délibération intervenue à l'Assemblée nationale sur le budget de 1995, une réduction de crédits de 288 millions de francs est opérée sur ces crédits, en contrepartie de la mise en place de l'allocation de préparation à la retraite pour les anciens combattants d'Afrique du nord chômeurs de longue durée.

Mais c'est avec le protocole du 22 juillet 1993 et la convention financière du 13 octobre 1993 que l'Etat s'est véritablement impliqué dans l'équilibre financier du régime : son engagement a été prévu, pendant dix ans, à hauteur d'un tiers du déficit du régime, soit 10 milliards de francs par an pour la période du 1er août 1993 au 31 décembre 1996.

Par ailleurs, l'Etat a fourni son concours à l'UNEDIC pour assurer un financement de marché à hauteur de 33 milliards de francs pour dix ans.

Deux tranches obligataires, garanties par l'Etat, ont été émises les 25 et 26 janvier 1994, la première étant de 10 milliards de francs sur cinq ans, la seconde de 12 milliards de francs sur huit ans.

B. LE REDRESSEMENT FINANCIER DE L'UNEDIC EN 1994

Compte tenu des relèvements de cotisations et de la mise en place de l'allocation unique dégressive pour les chômeurs indemnisés, au 1er janvier 1994, ainsi que de l'amélioration de la situation de l'emploi, l'UNEDIC devrait dégager en 1994 un excédent de l'ordre de 7 milliards de francs, qui irait croissant en 1995.

	<i>(en millions de francs)</i>		
	1993	1994	1995
Recettes	119 439	136 510	141 541
Dépenses	129 401	129 788	134 068
Résultats	9 962	+ 6 722	+ 7 473
Situation financière au 31 décembre	33 578	26 950	19 177

*(Prévisions du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle
Septembre 1994)*

Dès lors, dans le cadre d'un avenant à la convention financière de 1993, conclu en septembre 1994 avec les partenaires sociaux, l'Etat se réserve la possibilité de verser seulement 50 % de sa subvention annuelle pour 1995, le solde étant versé au début de l'année 1996, ce qui porte les crédits du budget de 1995 à 5 milliards de francs au lieu de 10 milliards de francs.

ANNEXE 1

MODIFICATIONS APPORTEES PAR

L'ASSEMBLEE NATIONALE

EN DEUXIEME DELIBERATION

AU BUDGET DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET

DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE POUR 1995

Le titre IV a été minoré de 285,690 millions de francs, mouvement qui résulte :

- d'une minoration de 288 millions de francs sur le chapitre 46-71, article 50 ; cette diminution des dépenses d'indemnisation des chômeurs de longue durée s'explique par l'admission à la préretraite de certains anciens combattants d'Afrique du nord, allocataires du fonds depuis plus de six mois ;

- de deux majorations minimales à titre non reconductible :

. + 0,1 million de francs sur le chapitre 43-03, article 14 - Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale. Réseau d'accueil des jeunes ;

. + 2,21 millions de francs sur le chapitre 44-76, article 50 - Actions pour la promotion de l'emploi. Dotation déconcentrée.

Réunie le vendredi 18 novembre 1994, sous la présidence de M. Jean Arthuis, rapporteur général, la commission des finances a estimé que ces modifications n'étaient pas de nature à modifier sa position sur l'adoption des crédits du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle inscrits dans le projet de loi de finances pour 1995.

ANNEXE 2

FONDS SOCIAL EUROPEEN

RETOURS FSE 1994 - 1995

Nouveau programme 1994 à 1999 (objectif 3)

(en MF)

Dispositif	Imputations budgétaires	FSE 1994	FSE 1995
Bilan de compétences	43-03	10.00	38.00
Ateliers pédagogiques personnalisés	43-03	15.00	23.00
Missions locales/PAIO	43-03	19.00	89.60
Actions de formation en alternance	43-03, 43-04	319.00	319.00
Programmes "catégoriels"	43-03	12.00	37.60
UCPS/INFATH	43-03	6.00	6.00
AFPA	43-71	150.00	150.00
Contrat de retour à l'emploi (CRE formation)	44-74	56.00	56.00
Emplois consolidés (formation)	44-74	44.00	44.00
Stages d'accès à l'emploi (SAE)	44-74	70.00	70.00
Conventions de cellules de reclassement	44-74	79.80	79.80
Convention de congés de conversion	44-74	20.00	20.00
Fonds d'incitation à la formation des femmes	44-74	4.16	4.16
Entreprises d'insertion (aide au poste)	44-76	76.00	76.00
Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	44-76	288.00	288.00
TOTAL		1 168.96	1 301.16

Réunie le mercredi 9 novembre 1994, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle inscrits dans le projet de loi de finances pour 1995.