

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

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 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 17

EMPLOI ET SOLIDARITÉ :

I. - EMPLOI

Rapporteur spécial : M. Joseph OSTERMANN

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
PROLÉGOMÈNES : LE GOUVERNEMENT A-T-IL RAISON DE SE VANTER DE LA RÉDUCTION DU CHÔMAGE ?	10
AVANT-PROPOS	27
CHAPITRE PREMIER : LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	29
I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL	30
II. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT	31
III. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT	32
A. L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI.....	32
1. <i>Le 3^{ème} contrat de progrès (1999-2003)</i>	32
2. <i>Les crédits pour 2001</i>	34
B. LES AUTRES ORGANISMES.....	37
C. L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (AFPA).....	37
CHAPITRE DEUX : LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE	42
I. LA FORMATION EN ALTERNANCE	43
A. LES CONTRATS D'APPRENTISSAGE.....	43
B. LES CONTRATS DE QUALIFICATION - JEUNES.....	43
C. LES CONTRATS DE QUALIFICATION - ADULTES.....	45
II. LA FORMATION DES SALARIÉS PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT	47
A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	47
1. <i>La politique contractuelle</i>	47
2. <i>Les contrats de plan Etat-régions (CPER)</i>	48
3. <i>Les autres dispositifs</i>	48
B. LES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION	48

C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DANS LA FORMATION PROFESSIONNELLE	49
III. LES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION	49
A. L'APPLICATION DE LA LOI DU 7 JANVIER 1983.....	49
B. LA LOI QUINQUENNALE DU 20 DÉCEMBRE 1993	49
C. LA DÉCENTRALISATION DES AUTRES ACTIONS.....	50
CHAPITRE TROIS : L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES.....	51
I. LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DES JEUNES.....	52
A. LE RÉSEAU D'ACCUEIL ET TRACE.....	52
B. LES EMPLOIS-JEUNES.....	53
II. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ.....	54
A. LE CONTRAT INITIATIVE EMPLOI (CIE).....	54
B. LES CONTRATS EMPLOI-SOLIDARITÉ ET EMPLOI-CONSOLIDÉ	55
1. <i>Les contrats emploi-solidarité.....</i>	<i>55</i>
2. <i>Les contrats-emploi consolidé (CEC).....</i>	<i>58</i>
C. LES STAGES POUR CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE	60
D. LES ACTIONS EN FAVEUR DES HANDICAPÉS.....	60
CHAPITRE QUATRE : LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET LES ADAPTATIONS ÉCONOMIQUES	63
I. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL	64
II. L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL.....	66
III. LA PROMOTION DE L'EMPLOI.....	67
IV. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS.....	69
A. L'AIDE PUBLIQUE AU CHÔMAGE PARTIEL	70
B. LES CONVENTIONS DE CONVERSION	71
C. LA DOTATION DÉCONCENTRÉE.....	72
D. LES CONGÉS DE CONVERSION.....	73

CHAPITRE CINQ : LE FINANCEMENT DU RETRAIT D'ACTIVITÉ ET LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES DE CHÔMAGE.....	75
I. LES DÉPENSES DE PRÉRETRAITE.....	76
II. LES DÉPENSES D'INDEMNISATION.....	79
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS.....	81
ANNEXE : Réponse de la secrétaire d'Etat au questionnaire de votre rapporteur spécial portant sur l'enquête de la Cour des comptes relative au contrôle par l'Etat des fonds de la formation professionnelle sur la période 1993-1997.....	86
EXAMEN EN COMMISSION.....	100
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	104

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre rapporteur spécial est amené à formuler **quatre principales observations** sur le budget de l'emploi pour 2001.

A. LE BUDGET DE L'EMPLOI NE RETRACE PAS L'ENSEMBLE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

La réduction du temps de travail est présentée par le gouvernement lui-même comme sa principale mesure en faveur de l'emploi. Pourtant, le coût des 35 heures, curieusement, n'apparaît pas dans le budget de l'Etat, étant supporté par le fonds de financement de la « réforme » des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC).

En effet, la subvention que l'Etat avait versée au FOREC en 2000 a été supprimée, et les crédits alloués à la loi de Robien de 1996 ont été transférés au FOREC.

Dès lors, en 2001, le budget de l'emploi ne consacrerait plus que 280 millions de francs au financement des 35 heures, au titre des aides au conseil, sur un total de 85 milliards de francs, soit 0,3 % du coût total !

Votre rapporteur spécial s'interroge dès lors sur les conclusions qu'il convient de tirer d'une telle débudgétisation. En effet, rien n'obligeait le gouvernement à « sortir » du budget de l'emploi des dotations d'un montant aussi considérable.

L'argument gouvernemental d'une « simplification » des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale est sans fondement : non seulement, le FOREC est une « usine à gaz » échafaudée sur une « tuyauterie » de plus en plus sophistiquée, mais il constitue un prétexte dont l'objectif véritable est de **dissimuler une progression des dépenses du budget général bien moins favorable** que celle affichée par le gouvernement, au demeurant non respectée, comme l'ont montré les conclusions de la mission pour laquelle votre commission des finances a été dotée des pouvoirs des commissions d'enquête.

Le résultat - recherché par le gouvernement ? - est l'illisibilité du coût de la politique de l'emploi menée aujourd'hui en France.

Il convient de rappeler que, lorsque les crédits correspondant au financement de la « ristourne dégressive » étaient inscrits sur le chapitre 44-75

du budget des charges communes, la Cour des comptes se voyait dans l'obligation d'élaborer un « budget consolidé de l'emploi », afin de pouvoir appréhender l'ensemble du coût de la politique de l'emploi. Elle réclamait dès lors la budgétisation de ces crédits, qui a été réalisée par la loi de finances pour 1999. Mais cette bonne résolution en matière de transparence budgétaire n'a pas duré : l'année suivante, cette dotation a été affectée au FOREC.

Le tableau ci-après illustre les conséquences pratiques de cette débudgétisation massive : **le coût de la réduction du temps de travail comme celui des allègements du coût du travail n'ont plus aucune signification à la lecture du budget de l'emploi**, alors que ce sont ces mesures qui, précisément, sont à l'origine de la très forte croissance de ce budget au cours des dernières années.

Notes	Composantes de l'agrégat					
		Indicateur de coûts				
		1997	1998	1999	2000 LFI	2001 PLF
1	Dispositifs d'incitation à la réduction du temps de travail	1 257	3 596	6 586	7 170	280
2	Autres mesures d'allègement du coût du travail	49 779	50 417	42 714	3 382	3 986
	Promotion de l'emploi	417	150	230	5 512	456
	Accompagnement des restructurations	2 454	2 105	1 821	1 612	970
	Total	53 907	56 268	51 351	12 716	5 692

1. Ne comprend plus en 2001 que les dépenses relatives au dispositif d'appui-conseil.

2. La composante "autres mesures d'allègements du coût du travail" comprend les dépenses afférentes à la ristourne dégressive jusqu'en 1999 ; entre 1996 et 1998, celles-ci sont rattachées au présent agrégat mais imputées sur le budget des charges communes ; en 1999, elles sont comprises dans le budget de l'emploi et donc dans l'agrégat. A partir de 2000, les dépenses correspondantes sont financées et décrites dans le PLFSS.

Votre rapporteur spécial considère, dans ces conditions, que le budget de l'emploi n'est pas sincère, et estime que le coût de la politique de l'emploi, en 2001, doit prendre en compte les crédits du budget de l'emploi mais aussi ceux du FOREC, soit 196,83 milliards de francs.

B. SEULE LA CONJONCTURE PERMET AU GOUVERNEMENT DE DÉGAGER DES ÉCONOMIES SUR LES CRÉDITS DE L'EMPLOI

Le gouvernement se targue de réaliser des économies d'un montant très appréciable, 38 milliards de francs en 2001, après 34 milliards de francs en 2000, une part de ces économies globales résultant d'ailleurs du budget de l'emploi.

Toutefois, cet « effort » doit être relativisé.

En effet, le budget de l'emploi n'a porté, depuis 1998, aucune réforme structurelle susceptible d'en faire baisser le montant. Au contraire, les emplois-jeunes, par exemple, représentent une charge extrêmement lourde, dont l'évolution est de surcroît croissante.

En réalité, les économies dégagées sur le budget de l'emploi sont de simples économies de constatation, liées à la bonne tenue de la conjoncture, et, par conséquent, à l'amélioration de la situation du marché du travail. En cas de retournement conjoncturel, et de hausse du chômage, les dépenses du budget de l'emploi augmenteraient de nouveau.

Le tableau ci-dessous démontre ce raisonnement à partir de l'analyse des flux d'entrées dans les différents dispositifs de la politique de l'emploi : de 1997 à 2001, ils ont reculé de 41,3 %. Tous les dispositifs ont bénéficié de cette décrue, les contrats emploi-solidarité ayant même vu leurs flux d'entrées diminuer de près de la moitié. Une telle évolution ne peut qu'entraîner l'apparition d'économies.

Flux d'entrées dans les dispositifs	1997	1998	1999	2000 LFI	2001 PLF	Variation 2001/1997
SIFE collectifs	143 000	145 000	131 800	110 000	90 000	-37,1%
SIFE individuels	38 000	34 000	32 000	25 000	25 000	-34,2%
SAE	34 000	35 000	24 600	20 000	20 000	-41,2%
CIE (France métropolitaine)	213 000	196 000	158 000	155 000	125 000	-41,3%
CES	502 000	440 000	405 000	358 300	260 000	-48,2%
CEC ⁽¹⁾ (France métropolitaine)	34 000	32 000	45 600	57 272	50 000	47,1%
FNE Cadres ⁽²⁾	7 000	7 000	5 000	3 000	0	
Total	971 000	889 000	802 000	728 572	570 000	-41,3%

Source DARES ; France entière sauf indications.

(1) Nouvelles conventions.

(2) : en 2001, le FNE cadres est intégré dans le SIFE (programme de chômeurs de longue durée).

D. LES ÉCHÉANCES SE RAPPROCHEMENT POUR LES EMPLOIS-JEUNES

Le coût des emplois-jeunes s'accroît encore en 2001, mais à un rythme bien-sûr moins rapide qu'en 1999 et 2000, en raison du ralentissement de la montée en charge du dispositif.

En effet, le chapitre 44-01 Programme « nouveaux services -nouveaux emplois » du budget de l'emploi comporte des crédits à hauteur de **22 milliards de francs**, soit une **augmentation de 3,1 %** par rapport à 2000, au lieu d'une progression supérieure à 53 % l'année dernière.

A la fin du mois d'août dernier, 263.800 jeunes avaient bénéficié de ce programme, ainsi répartis :

Résultats à fin août 2000	Embauches réalisées
Associations, collectivités locales, établissements publics	160 000
Education nationale	83 000
Police nationale	20 000
Justice	800
Total	263 800

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

Le gouvernement attend le recrutement de 280.000 jeunes d'ici la fin de l'année 2000, et affiche le respect de son engagement initial de porter à 350.000 le nombre de jeunes embauchés dans le cadre de ce dispositif à la fin de l'année 2001.

Mais il convient de garder à l'esprit que le budget de l'emploi ne regroupe pas l'ensemble des crédits destinés au financement des emplois-jeunes.

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des sections budgétaires qui supportent le coût des emplois-jeunes en 2001 :

**Le coût budgétaire
des emplois-jeunes en 2001**

(en millions de francs)

Emploi	22 009
Education nationale	1 265
Intérieur	426
Justice	45
Outre-mer	829
Total	24 574

Le coût total des emplois jeunes en 2001 s'élève donc à 24,57 milliards de francs.

Ainsi, le coût budgétaire annuel du dispositif, si l'objectif affiché de 350.000 emplois-jeunes est atteint, devrait s'établir à environ 37 milliards de francs.

Encore ne s'agit-il là que du coût supporté par le budget général. Il conviendrait d'y ajouter les diverses sources de cofinancements.

Par ailleurs, l'avenir de la grande majorité des jeunes embauchés dans le cadre de ce dispositif est très incertain.

Il convient de rappeler que notre collègue Alain Gournac, dans le cadre d'un groupe de travail, a établi très récemment un rapport dressant le bilan à mi-parcours des emplois-jeunes¹.

Ses conclusions insistent bien, au-delà de l'effet quantitatif indéniable du dispositif, sur les nombreuses limites d'un volontarisme consistant à créer, à marche forcée, autant d'emplois dans le secteur non marchand de manière artificielle, dont beaucoup constituent un succédané d'emplois publics, en particulier :

- les retards, l'inadaptation ou la qualité médiocre de la formation proposée aux jeunes ainsi recrutés ;
- un statut juridique comportant de nombreuses incertitudes ;
- des effets pervers pour l'économie, en particulier l'existence d'une concurrence déloyale à l'égard du secteur privé ;
- l'ambiguïté des missions effectivement exercées ;
- et, surtout, la préoccupation concernant l'avenir du dispositif.

Cette préoccupation est également partagée par le gouvernement. Il a en effet annoncé la tenue prochaine d'une réunion interministérielle consacrée à la pérennisation d'un dispositif qu'il a lui-même créé.

¹ « Pour une sortie en bon ordre », rapport n° 25, 2000-2001.

PROLÉGOMÈNES

LE GOUVERNEMENT A-T-IL RAISON DE SE VANTER DE LA RÉDUCTION DU CHÔMAGE ?

Votre rapporteur spécial, rappelant que le gouvernement s'était vanté à plusieurs reprises de mener une politique économique allant conduire dans un avenir relativement proche au plein emploi, considère qu'une analyse objective et sérieuse du marché du travail amène à relativiser ces propos quelque peu déplacés, ne serait-ce que par considération pour les 2,5 millions de chômeurs que compte toujours notre pays.

En réalité, la situation de l'emploi en France est loin d'être aussi bonne que le gouvernement veut bien le dire, tandis que la réduction autoritaire du temps de travail qu'il a imposée aux entreprises fait peser de réelles menaces sur l'économie nationale.

I. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI CONNAÎT DE RÉELLES LIMITES

Votre rapporteur spécial se réjouit bien évidemment de la nette amélioration du marché du travail, depuis de longs mois consécutifs maintenant.

Sans entrer dans le détail des chiffres, il rappellera simplement que le taux de chômage a diminué de façon continue depuis 1997, passant de 12,6 % à la mi-année 1997 à 9,6 % à la mi-année 2000. Par ailleurs, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois inscrits à l'ANPE (catégorie 1) a suivi la même tendance : ils étaient 3,14 millions en juin 1997, et 2,33 millions en juin 2000.

Le tableau suivant illustre l'évolution des chiffres du chômage :

Demandeurs d'emploi et chômeurs BIT
(données CVS)

	DEFM1	Evolution sur un trimestre (%)	DEFM 1+6	Evolution sur un trimestre (%)	Chômeurs BIT	Evolution sur un trimestre (%)	Taux de chômage
déc-96	3 093 400		3 439 700		3 196 000		12,5
mars-97	3 104 000	0,3	3 479 800	1,2	3 199 000	0,1	12,5
juin-97	3 137 500	1,1	3 540 800	1,8	3 235 000	1,1	12,6
sept-97	3 107 500	-1,0	3 544 800	0,1	3 227 000	-0,2	12,5
déc-97	3 052 400	-1,8	3 515 400	-0,8	3 158 000	-2,1	12,3
mars-98	3 015 200	-1,2	3 501 800	-0,4	3 090 000	-2,2	12
juin-98	2 954 900	-2,0	3 445 800	-1,6	3 042 000	-1,6	11,8
sept-98	2 956 200	0,0	3 441 900	-0,1	3 048 000	-0,2	11,8
déc-98	2 920 100	-1,2	3 414 200	-0,8	2 997 000	-1,7	11,6
mars-99	2 879 000	-1,4	3 381 600	-1,0	2 967 000	-1,0	11,4
juin-99	2 813 900	-2,3	3 329 100	-1,6	2 942 000	-0,8	11,3
sept-99	2 699 300	-4,1	3 212 800	-3,5	2 916 000	-0,9	11,1
déc-99	2 583 100	-4,3	3 098 600	-3,6	2 774 000	-4,9	10,6
mars-00	2 442 700	-5,4	2 943 600	-5,0	2 617 000	-5,7	10
juin-00	2 329 100	-4,7	2 809 600	-4,6	2 512 000	-4,0	9,6

Source : ANPE, MES-DARES, INSEE

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2001 indique que « *en glissements annuels, environ 550.000 emplois seraient créés dans l'économie en 2000 et environ 360.000 en 2001* ». Il convient, en effet, de constater le ralentissement prévu des créations d'emploi au cours de l'année prochaine.

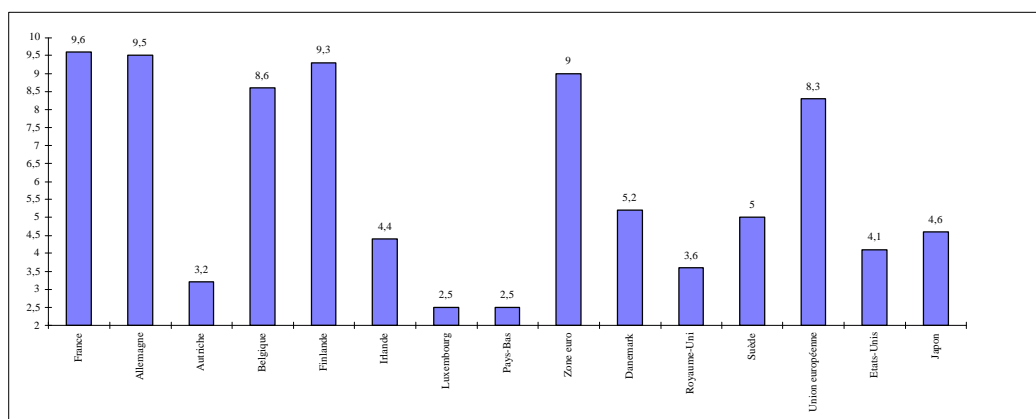
Cette évolution souligne l'existence de nombreuses limites à l'amélioration du marché du travail en France.

A. LE CHÔMAGE FRANÇAIS RESTE PARMIS LES PLUS ÉLEVÉS EN EUROPE

Selon Eurostat, l'office statistique des Communautés européennes, le taux de chômage au mois d'août dernier était de 9,6 % de la population active en France.

Il reste donc supérieur tant au taux de chômage dans l'Union européenne, 8,3 %, qu'à celui de la zone euro, 9 %, comme le montre le graphique ci-dessous :

Taux de chômage comparés en août 2000
(en % de la population active)



Au sein de la zone euro, la France a le taux de chômage le plus élevé, juste derrière l'Espagne, tandis que certains Etats-membres ont de bien meilleurs résultats : 9,5 % en Allemagne, soit un taux similaire, mais 8,6 % en Belgique, 4,4 % en Irlande, 2,5 % aux Pays-Bas. Au Royaume-Uni, le taux de chômage est de 3,6 %. Or, dans tous ces pays, les gouvernements n'ont ni créé des emplois-jeunes, ni imposé la réduction du temps de travail.

Hors d'Europe, le Japon bénéficie d'un taux de chômage de 4,6 %, et les Etats-Unis de 4,1 %.

L'appréciation portée par la Commission européenne sur la politique de l'emploi en France : « peut mieux faire »

Au début du mois de septembre 2000, la Commission européenne a élaboré, conformément à l'article 128 du Traité, un rapport en vue d'exposer les conclusions qu'elle a tirées après avoir examiné les mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre les lignes directrices pour l'emploi en 2000. Ce rapport constitue la base du rapport conjoint sur l'emploi que le Conseil et la Commission présenteront lors du Conseil européen à Nice, en décembre 2000. En outre, la Commission en tiendra compte dans la préparation de la proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour l'emploi en 2001, ainsi que de la proposition de recommandations du Conseil adressées aux Etats membres sur la mise en œuvre de leurs politiques de l'emploi.

Après avoir exposé que « *la situation de l'emploi dans l'UE s'est régulièrement améliorée au cours des deux dernières années, ce qui témoigne d'une bonne conjoncture générale et de progrès en matière de réforme des marchés du travail* », la Commission européenne évalue les politiques de l'emploi des Etats membres en 1999, à l'aune des quatre piliers retenus : la capacité d'insertion professionnelle, l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation, et l'égalité des chances.

Enfin, elle porte une appréciation sur la politique de l'emploi conduite dans chacun des Etats membres.

Concernant la France, elle note que « *la croissance économique qui s'est poursuivie en 1999 avec une forte accélération vers la fin de l'année a influencé favorablement l'évolution de l'emploi* ». En effet, le taux d'emploi est passé de 59,9 % en 1998 à 60,4 % en 1999, même s'il reste « *inférieur à la moyenne européenne* » quoique légèrement supérieur en termes d'équivalent à temps plein. Cette amélioration a bénéficié davantage aux jeunes et aux femmes. En revanche, celui des personnes de plus de 55 ans s'est stabilisé et reste très bas (28,3 %).

Par ailleurs, « *le taux de chômage a diminué* », passant de 11,7 % en 1998 à 11,3 % en 1999. « *Il reste cependant supérieur à la moyenne de l'UE* ».

Toutefois, la Commission européenne émet un certain nombre de réserves sur les orientations retenues par le gouvernement français :

- elle considère que « *les mesures prises afin d'inciter les travailleurs les plus âgés à rester plus longtemps dans la vie active risquent de ne pas avoir un effet dissuasif suffisant face à l'ampleur du problème* » ;

- elle estime que, en dépit du nouveau système d'allègement des charges sociales lié à la réduction du temps de travail, « *le taux de taxation moyen du travail reste cependant trop élevé* », les charges fiscales sur le travail restant supérieures à la moyenne européenne ;

- en ce qui concerne les emplois-jeunes, elle note que « *la question se pose quant à la pérennité de ces emplois* » ;

- elle indique que « *la priorité donnée aux chômeurs de longue durée dans le cadre des actions « Nouveau départ » devrait être complétée par un renforcement des actions préventives offertes aux jeunes/adultes avant 6/12 mois de chômage, qui sont restées en 1999 en-dessous des objectifs fixés* ».

B. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI EST RELATIVEMENT INÉGALE

En effet, si le taux de chômage s'établissait, en moyenne, à 9,6 % de la population active en juin dernier, il est plus élevé pour les femmes de près de 2 points, à 11,5 %. Les femmes de 25 à 49 ans, avec un taux de chômage de 11 % à cette époque, connaissaient également une situation plus défavorable que la moyenne.

Par ailleurs, si le chômage des jeunes a diminué, grâce à la création massive d'emplois-jeunes en particulier, il reste plus élevé que la moyenne nationale : 15,4 % pour les hommes de moins de 25 ans, et 19,5 % pour les femmes de la même tranche d'âge, soit plus du double de la moyenne.

Le tableau ci-après illustre cette situation :

L'évolution du taux de chômage par sexe et âge

	HOMMES				FEMMES				TOTAL en %
	15-24 ans	25-49 ans	> 49 ans	Total	15-24 ans	25-49 ans	> 49 ans	Total	
décembre 96	22,2	9,9	8,8	11,0	30,2	13,3	9,5	14,4	12,5
mars 97	22,0	9,9	9,0	11,0	29,4	13,3	9,9	14,3	12,5
juin 97	22,0	10,0	9,0	11,1	29,1	13,5	10,0	14,5	12,6
septembre 97	21,6	9,9	9,0	11,0	28,8	13,5	10,0	14,4	12,5
décembre 97	20,4	9,7	8,8	10,6	27,8	13,4	10,0	14,3	12,3
mars 98	19,6	9,5	8,7	10,3	26,8	13,2	9,9	14,0	12,0
juin 98	19,6	9,2	8,7	10,2	25,9	13,0	9,8	13,8	11,8
septembre 98	20,0	9,1	8,8	10,2	25,3	13,0	9,9	13,7	11,8
décembre 98	19,9	8,9	8,8	10,0	24,5	12,8	9,8	13,5	11,6
mars 99	19,9	8,7	8,6	9,9	24,0	12,7	9,8	13,3	11,4
juin 99	19,4	8,6	8,5	9,7	23,4	12,6	9,8	13,2	11,3
septembre 99	18,4	8,5	8,4	9,5	22,8	12,5	9,8	13,1	11,1
décembre 99	17,0	8,1	8,1	9,0	21,4	12,1	9,4	12,5	10,6
mars 2000	16,1	7,6	7,5	8,5	20,8	11,4	9,0	11,9	10,0
juin 2000	15,4	7,3	7,2	8,1	19,5	11,0	8,8	11,5	9,6

Source INSEE

En outre, une étude récente de l'INSEE montre que « *au-delà de ces améliorations conjoncturelles, les jeunes continuent à être touchés par la croissance structurelle de l'emploi précaire. De plus, les sortants [du système scolaire] les moins diplômés profitent peu de cette amélioration* ». Ainsi, si le taux de chômage des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur est de 10 %, il s'élève à 20 % pour ceux qui sont titulaires d'un baccalauréat, et à 40 % pour les détenteurs du seul brevet.

Le nombre des chômeurs de longue durée a lui aussi reculé, toutefois, l'INSEE indique que cette baisse « *est moins importante que celle du nombre total de chômeurs* », et que « *leur poids parmi l'ensemble des chômeurs s'est accru* ».

C. UN REcul IMPORTANT DU CHÔMAGE SE HEURTE AU NIVEAU ÉLEVÉ DU CHÔMAGE STRUCTUREL

Si le taux de chômage a reculé de trois points depuis 1997, il semble que ce mouvement se heurte - et alors que ledit taux reste encore élevé -, au socle du chômage structurel, évalué à 8 % de la population active en France par la Caisse des dépôts et consignations, contre 3 % aux Etats-Unis.

Ainsi, la baisse actuelle du chômage serait de nature conjoncturelle, la croissance permettant des créations d'emplois jusqu'au seuil de 8 % de chômage. En-deçà, le chômage ne diminuerait plus. Du reste, les pénuries de

main-d'œuvre constatées aujourd'hui dans certains secteurs confirmeraient cette analyse¹.

Or, il convient de noter que la loi sur les 35 heures, en réduisant le nombre d'heures travaillées, pénalise l'environnement économique des entreprises, notamment en raison du ralentissement des gains de productivité, et aggrave le phénomène des pénuries de main-d'œuvre, ne serait-ce que par les rigidités qu'elle a introduites en matière de recours aux heures supplémentaires.

Le chômage structurel dans la zone euro et aux Etats-Unis

Le directeur des études économiques de la Caisse des dépôts et consignations, M. Patrick Artus, a analysé l'évolution du chômage structurel dans la zone euro en notant tout d'abord que la baisse actuelle s'accompagne de créations d'emplois qui excèdent de beaucoup la croissance de la population en âge de travailler. Pour l'instant, cette situation ne s'accompagne pas d'une accélération des coûts salariaux de la zone : le taux de chômage est encore élevé, même s'il baisse, les anticipations d'inflation sont restées faibles, malgré la hausse des prix des matières premières qui n'a pas eu d'effet sur les salaires. Le coût salarial unitaire augmente de 1 % par an, le salaire nominal d'à peine plus de 2 %. Les résultats des négociations salariales, en Allemagne comme en France, confirment l'absence d'indexation des salaires nominaux sur la partie de la hausse des prix qui, depuis le début de 1999, est liée à celle des prix des matières premières. **Le taux de chômage est donc encore probablement dans la zone euro au-dessus du taux de chômage structurel** ou non inflationniste, par le simple jeu du cycle économique. Pour M. Artus, la question est de savoir quelle est la marge entre le chômage qui subsiste et le chômage structurel :

*« Aux Etats-Unis, malgré la baisse jusqu'à 4 % du taux de chômage, à l'exception d'un bref épisode au début de 1998, le salaire réel augmente moins que la productivité depuis le début des années 1990, ce qui semble indiquer que **le taux de chômage non-inflationniste est encore inférieur au taux de chômage observé**. Ceci est bien compatible avec une situation où l'inflation fondamentale n'accélère pas, sauf tout à fait au début de 2000, mais il s'agit aussi d'un effet indirect de la hausse des prix de l'énergie. Dans la zone euro, après la réunification allemande (1992-93), les salaires réels augmentent très rapidement, puis à partir de 1994, et à l'exception du début de 1997, ils progressent moins vite que la productivité du travail. L'enjeu est très important. Si l'inflation réaccélérait dans la zone euro alors même que le chômage est encore élevé, en raison d'un chômage structurel élevé, le processus de croissance pourrait être interrompu en raison de la réaction des marchés et de la BCE. Pour l'instant, l'écart qui subsiste entre les hausses du salaire réel et de la productivité indique que ce point dangereux n'est pas encore atteint. [...] **Il y a trois déterminants essentiels du chômage structurel** (ou chômage non inflationniste) : **les gains de productivité du travail** : s'ils sont élevés, un chômage faible ne sera pas inflationniste puisque les coûts unitaires progresseront peu ; **les termes de l'échange** : une baisse du prix relatif des importations freine les prix intérieurs et permet des hausses plus rapides des salaires ; **la fiscalité ou les mesures réglementaires** qui affectent la demande ou l'offre de travail, donc le salaire d'équilibre pour un chômage donné.*

¹ Plus de 50 % des entreprises déclarent rencontrer actuellement des difficultés à recruter, comme l'a indiqué le Gouverneur de la Banque de France lors de son audition devant votre commission, le 18 octobre dernier.

Actuellement, les gains de productivité sont faibles dans la zone euro (autour de 1,5 % par an en moyenne), surtout si on les compare à ceux observés aux Etats-Unis ; il est très probable que cet écart est dû à celui qui apparaît, dès le milieu des années 80, entre les tendances de l'investissement productif ; pour l'instant, le prix des importations n'a pas varié de manière différente dans la zone euro et aux Etats-Unis, à l'exception de l'année 1997. Cependant, les évolutions très différentes des deux devises depuis 1997 font penser que cette situation pourrait évoluer. Le taux de change effectif réel de l'euro s'est déprécié de 30 % en 4 ans, celui du dollar s'est déprécié de 12 %. Ceci est normalement un facteur de hausse du chômage non inflationniste dans la zone euro, avec le risque de dégradation des termes de l'échange. Les facteurs qui affectent l'offre et la demande de travail dans un sens défavorable sont normalement : le niveau des charges sociales (qui réduisent la demande) ; le niveau des revenus de remplacement (qui réduisent l'offre). Les cotisations sociales sont nettement plus lourdes dans la zone euro qu'aux Etats-Unis. Le salaire minimum est beaucoup plus bas, par rapport au salaire médian, aux Etats-Unis que dans les pays européens.

La population qui se présente sur le marché du travail (la somme de l'emploi et du chômage) dans la zone euro et aux Etats-Unis augmente de 0,5 % par an dans la zone euro, d'un peu plus de 1 % par an aux Etats-Unis. Aux Etats-Unis, 75 % de la population âgée de 20 à 60 ans travaille, contre 57 % dans la zone euro. Les évolutions, qu'il s'agisse de la productivité, des termes de l'échange, de la fiscalité, des revenus de remplacement ou de l'offre de travail, donnent les mêmes indications : les facteurs macro-économiques de détermination du chômage structurel sont nettement plus favorables aux Etats-Unis que dans la zone euro ».

Le directeur des études de la CDC s'interroge ensuite sur les facteurs liés au fonctionnement micro-économique du marché du travail qui influent sur le chômage structurel : au niveau de qualification et à la structure du chômage ; à l'existence de formes flexibles de travail ; à la structure sectorielle des créations d'emplois. Les tableaux ci-dessous montrent la structure par qualification de la population, en distinguant 3 groupes : peu qualifiés, moyennement qualifiés, très qualifiés. Si on croit les données de l'OCDE, mais on sait qu'elles sont très discutées en Europe, le niveau moyen de qualification de la population américaine est beaucoup plus élevé que celui de la population européenne. En revanche, le travail à temps partiel est moins développé aux Etats-Unis.

Structure par qualification de la population (1994)

	Faible	Moyenne	Élevée
Etats-Unis	15	61	24
Zone euro	42	49	9

Source : OCDE

Taux de chômage par niveau de formation (1996, en %)

	Faible	Moyenne	Élevée
Etats-Unis	10,9	5,4	2,5
Zone euro	14,6	11,0	8,4

Source : OCDE

La croissance de l'emploi dans les « services nouveaux » (télécommunications, informatique, finance) est plus précoce aux Etats-Unis (elle débute en 1992), et varie de 6-7% par an ; en France, le démarrage date de 1996 et la croissance est plus faible (3-4 % par an). On peut faire exactement la même remarque en ce qui concerne la croissance de la production.

Ceci montre : que, probablement, la qualification de la population est plus adaptée aux Etats-Unis ; que la flexibilité des formes de travail (temps partiel) ne paraît pas un argument déterminant ; que même s'il y a démarrage, la « nouvelle économie » croît encore moins vite dans la zone euro. **Les facteurs micro-économiques d'explication du chômage structurel semblent donc ainsi plus favorables, aux Etats-Unis que dans la zone euro.**

En conclusion, M. Artus estime que le chômage de la zone euro est supérieur au chômage structurel ; aux Etats-Unis, il est sans doute voisin du chômage non inflationniste. Cependant, aussi bien les arguments macro-économiques du chômage structurel vont dans le même sens : le chômage structurel est probablement nettement plus élevé dans la zone euro qu'aux Etats-Unis.

D. L'INCITATION AU TRAVAIL RESTE TROP FAIBLE, ET LE COÛT DU TRAVAIL TROP ÉLEVÉ

Le gouvernement, dans son rapport économique, social et financier précité, indique que la politique du gouvernement vise à « *favoriser le retour à l'emploi* », puisque « *l'entrée sur le marché du travail peut être dissuadée par des gains de revenus trop faibles, voire nuls* ». Il indique d'ailleurs que « *la réglementation en matière de prélèvements et de transferts pénalise, en pratique, le retour à l'emploi des travailleurs peu qualifiés* ».

Pour corriger cette situation, connue sous le nom de « *trappe à inactivité* », le gouvernement propose d'instaurer, sur trois ans, une ristourne dégressive de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), devant bénéficier aux salariés dont les revenus d'activité sont inférieurs à 1,4 fois le SMIC.

Votre rapporteur considère qu'il aurait été plus pertinent :

1) d'instaurer un système de crédit d'impôt ;

La ristourne de CSG et de CRDS sur les bas salaires est une « *fausse bonne idée* », qui aurait pour conséquence de s'attaquer à la cohérence d'impositions dont les qualités sont pourtant reconnues - base d'imposition large, taux réduits, proportionnalité.

Il convient en effet d'éviter que la CSG ne connaisse, à terme, le même sort que l'impôt sur le revenu, dont le nombre d'abattements ou d'exonérations divers le rend excessivement complexe et payé par seulement la moitié des contribuables.

A ce titre, votre commission, conjointement avec la commission des affaires sociales, vous proposera de substituer un système de crédit d'impôt à cette réduction de CSG et de CRDS.

Cette proposition est plus intéressante que ladite réduction, et permet de répondre à un certain nombre de problèmes soulevés par cette réforme : elle prend en considération la situation familiale des intéressés, et tient compte des salariés ayant plusieurs activités et donc plusieurs revenus soumis, séparément, à la CSG et à la CRDS.

Enfin, elle évite de bouleverser le financement de la sécurité sociale, comme le fait la proposition du gouvernement.

2) d'accorder davantage d'attention aux propositions du Sénat, qu'il s'agisse de la proposition de loi présentée, en son temps, par M. Christian Poncelet destinée à abaisser le taux de taxation du travail peu qualifié, ou de celle de MM. Alain Lambert et Philippe Marini proposant d'instituer un revenu minimum d'activité (RMA) afin de rompre le cercle vicieux de l'assistance, et de promouvoir l'insertion par l'activité, c'est-à-dire la reprise d'un véritable emploi dans le secteur marchand¹.

Le revenu minimum d'activité (RMA)

Le RMA comporterait deux parts :

- la première, appelée aide dégressive, correspondrait au minimum social ou à l'allocation perçus jusqu'alors par le bénéficiaire ;

Elle serait versée par l'Etat, ou l'UNEDIC pour l'ASS, aux entreprises qui, à leur tour, l'utiliseraient pour rémunérer le nouvel embauché, ce dernier tirant ainsi l'ensemble de ses ressources de son employeur, au lieu de bénéficier d'un revenu d'assistance. Le versement à l'entreprise serait effectué de manière dégressive pendant trois ans. Le coût pour l'Etat ou l'UNEDIC n'en sera donc pas alourdi : au contraire, il ira en diminuant de manière graduelle. En outre, l'allocataire recevra ainsi la garantie que son revenu total ne diminuera pas suite à son retour sur le marché du travail.

- la seconde part, dénommée salaire négocié, correspondrait au salaire proprement-dit versé au nouvel embauché par l'entreprise ;

Son montant serait égal à la différence entre le montant total du RMA et l'aide dégressive mentionnée ci-dessus. Il serait donc appelé à progresser au fur et à mesure de la diminution de la première part. Il conviendrait d'exonérer de charges sociales le salaire négocié afin de s'inscrire dans une logique de diminution du coût du travail, qui a démontré son efficacité en termes de créations d'emplois.

L'ensemble, c'est-à-dire le RMA, serait ainsi versé au nouveau salarié par son employeur. Le montant du RMA ne pourrait être inférieur au SMIC, mais les négociations de branches pourront librement décider de l'établir à un niveau supérieur.

¹ Proposition de loi n° 317 (1999-2000).

L'élément central du dispositif proposé consiste à donner aux entreprises un rôle actif dans sa mise en œuvre, la proposition de loi étant conçue comme un dispositif-cadre, et non comme un mécanisme centralisé et uniforme.

Le RMA prendrait la forme d'une convention tripartite entre l'entreprise, le bénéficiaire du dispositif, et l'Etat ou l'UNEDIC lorsqu'il s'agit de l'ASS.

En réalité, la politique de l'emploi du gouvernement obtient des résultats qui ne sont pas à la hauteur de son coût extrêmement élevé. Reposant sur des dépenses croissantes, la bonne conjoncture actuelle masque sa nocivité.

II. LES MULTIPLES EFFETS NÉFASTES DES 35 HEURES ET DE LEURS MODALITÉS DE FINANCEMENT

A. DES AFFECTATIONS DE RECETTES DÉPOURVUES DE TOUT LIEN AVEC L'OBJET DE LA MESURE À FINANCER

Votre rapporteur spécial ne peut que constater l'absence de cohérence, au sein du FOREC, entre les affectations proposées de recettes à des dépenses dont l'objet est sans lien avec l'origine des ressources.

Cette « tuyauterie » paraît contraire à l'un des principes de base du droit budgétaire français, la non-affectation des recettes aux dépenses. Si ce principe s'applique au budget de l'Etat, il ne devrait pas être étranger, à ce point, aux divers fonds de financement, puisque ceux-ci ont vocation à isoler des politiques publiques et les moyens qui leur sont affectés, en principe dans un but de visibilité et donc de simplification de la présentation des actions de l'Etat.

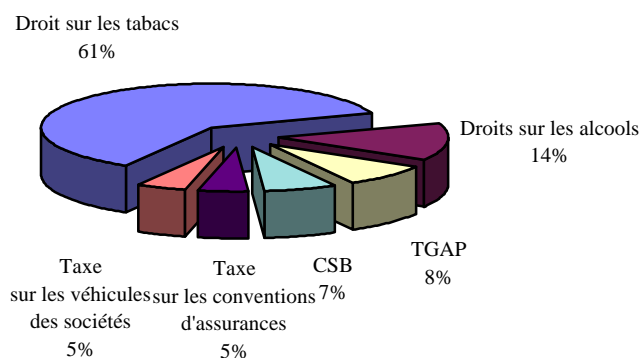
Mais au-delà des principes, votre rapporteur spécial considère que cette situation est source de risques réels.

En effet, quel devrait être l'objet d'une imposition des tabacs, des alcools, ou des activités polluantes ? Logiquement, du point de vue de la rationalité économique, ce type d'imposition a un but dissuasif : réduire la consommation de produits qui peuvent être dangereux pour la santé, ou inciter à l'utilisation d'énergies propres protectrices de l'environnement, afin d'acquitter une imposition moins importante.

Or, l'affectation du produit de ce type d'impôts au FOREC va à l'encontre de ces objectifs.

L'affectation à des dépenses pérennes d'impôts aussi sensibles transforme la nature de ces derniers : l'objectif de santé publique ou de protection de l'environnement passe au second plan, le rendement fiscal devenant prioritaire.

Répartition des ressources du FOREC en 2001



Ainsi, en 2001, le coût des 35 heures sera supporté, à hauteur de 71 milliards de francs, soit 83,5 % du total, par les droits de consommation sur les tabacs manufacturés et sur les alcools, ainsi que par la TGAP. **Au fond, les 35 heures sont essentiellement financées par le tabagisme, l'alcoolisme et la pollution.**

B. LES EFFETS SUR L'EMPLOI SONT INCERTAINS

Dans leur rapport consacré à l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, nos collègues Charles Descours, Jacques Machet et Alain Vasselle estimaient que « *le nombre d'emplois créé par les 35 heures ne sera jamais connu* »¹.

Ils appuyaient leur démonstration sur le fait que la loi « Aubry II » prévoit seulement un vague « engagement de création d'emplois », ajoutant que les services compétents de l'Etat, en l'occurrence les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle,

¹ Rapport n° 356, (1999-2000).

disposaient d'une marge de manoeuvre certaine pour apprécier le respect des engagements de créations d'emplois contenus dans les accords. Ils rappelaient pourtant que « *la communication gouvernementale [...] rapproche souvent le nombre d'emplois créés de manière générale des engagements de créations d'emplois* ».

Votre rapporteur spécial partage entièrement cette analyse, du reste confirmée par l'examen des informations communiquées par le gouvernement.

En effet, l'exploitation des informations transmises par les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle faisait apparaître les résultats suivants, au 31 août 2000 :

Ensemble des accords RTT (lois Aubry) au 31 août 2000

	Entreprises recevant			Total
	l'aide incitative	l'aide structurelle seule	aucune aide (non éligibles)	
Accords	29.039	5.370	13	34.422
Effectifs concernés	1.848.319	1.366.408	606.808	3.821.535
Créations ou préservations d'emplois annoncées	143.814	58.942	19.277	222.033
<i>dont engagements sur des créations d'emplois</i>	<i>132.066</i>	<i>52.590</i>	<i>11.227</i>	<i>195.883</i>
<i>dont engagements sur des préservations d'emplois</i>	<i>11.748</i>	<i>6.352</i>	<i>8.050</i>	<i>26.150</i>

Source : MES-DGEFP, accords pour lesquels l'ensemble des informations sont renseignées

dont accords signés avant le 31 décembre 1999

	Entreprises recevant			Total
	l'aide incitative	l'aide structurelle seule	aucune aide (non éligibles)	
Accords	27.502	1.042	9	28.553
Effectifs concernés	1.838.170	705.882	599.520	3.143.572
Créations ou préservations d'emplois annoncées	142.184	24.732	18.864	185.780

Source : MES-DGEFP

Ainsi, à cette date, plus de 222.000 emplois auraient été créés ou préservés grâce à la réduction du temps de travail.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité n'est pas capable de distinguer clairement les emplois créés, d'une part, et les emplois préservés, d'autre part.

Surtout, quand il s'y essaie, il ne peut que mentionner des engagements soit de créations soit de préservations d'emplois, et non des effets certains.

Par ailleurs, dans ses commentaires, le ministère indique, s'agissant du second des tableaux présentés ci-dessus, que « *dans la mesure où certains*

emplois auraient de toute façon été créés ou maintenus, les effets nets de la réduction du temps de travail sur l'emploi sont moins importants ». Les effets d'aubaine interviennent donc de façon certaine, et rendent encore plus délicate l'estimation de l'effet des 35 heures sur l'emploi.

D'autant plus que, comme le précise lui-même le ministère, « *les engagements d'emplois peuvent être remplis sous la forme d'une hausse de la durée du travail de salariés à temps partiel* ».

Il semble donc avéré par les services du ministère de l'emploi eux-mêmes que, la réduction du temps de travail a des effets pour le moins incertains sur l'emploi.

Cette incertitude est d'ailleurs à l'origine de divergences d'appréciation au sein des services de l'Etat sur les effets des 35 heures.

Le ministère de l'emploi et de la solidarité, on l'a vu, estime à plus de 220.000 le nombre d'emplois créés ou préservés grâce aux 35 heures. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est, quant à lui beaucoup moins optimiste.

Le rapport économique, social et financier accompagnant le projet de loi de finances pour 2001 prévoit en effet que « *de 1999 à 2001, la réduction du temps de travail pourrait conduire à créer entre 220.000 et 280.000 emplois* ». L'utilisation du conditionnel comme la marge assez importante en termes de créations d'emplois montrent que la prudence est de mise. Il note également que « *la diffusion des 35 heures a été accélérée par le dispositif incitatif de la 1^{ère} loi et le rythme de progression du nombre de salariés couverts fléchirait un peu en 2000 et 2001 ; ce nombre passerait de plus de 5.000.000 fin 2000 à environ 7.000.000 fin 2001* ».

Pourtant, il estime à environ 770.000 le nombre d'emplois salariés créés dans le secteur marchand au cours des années 2000 et 2001. **Autrement dit, les créations d'emplois résulteront bien davantage de la croissance que des 35 heures !**

C. LES EFFETS NÉFASTES SUR L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE

Si les 35 heures ont des effets incertains sur l'emploi, en revanche elles ont des effets déjà perceptibles sur l'environnement économique du secteur productif. Des effets négatifs.

1. La réduction du temps de travail pénalise la compétitivité des entreprises

Le passage de la durée hebdomadaire du travail de 39 heures à 35 heures sans baisse de salaire entraîne mécaniquement une hausse du coût horaire de 11,4 %, ce qui ne peut que détériorer la compétitivité des entreprises.

Or, la revalorisation sensible du taux horaire du SMIC, de 3,2 %, intervenue le 1^{er} juillet dernier, s'applique à l'ensemble des entreprises, y compris celles qui ne sont pas encore passées aux 35 heures, soit parce qu'elles n'ont pas signé d'accord, soit parce que, ayant moins de 20 salariés, elles ne seront concernées par la réduction du temps de travail qu'à partir du 1^{er} janvier 2002.

Les 35 heures vont donc directement pénaliser les petites entreprises, en renchérissant le coût du travail, alors qu'elles ne les appliquent pas encore !

Il convient par ailleurs de rappeler que, pour les entreprises ayant réduit leur temps de travail, la loi « Aubry II » a mis en place le système complexe de la garantie mensuelle devant permettre aux salariés payés au SMIC de ne pas voir leur rémunération diminuer, en réduisant l'écart entre le salaire minimum horaire appliqué aux 35 heures et le SMIC mensuel. Mais, pour des raisons politiques évidentes, il ne faut pas douter que le taux horaire du SMIC et son montant mensuel ne se rejoignent au cours des prochaines années, grâce, notamment, à des « coups de pouce » réguliers.

Or, dans une étude très instructive parue dans sa revue mensuelle de juillet 2000, *Économie et statistique*, l'INSEE indique qu'« une augmentation de 10 % du SMIC détruirait environ 290.000 emplois, à long terme ». Cette évolution entraînerait de nombreuses destructions d'emplois, s'accompagnant d'une nette diminution de la production et d'une dégradation des comptes publics consécutive à des ressources en cotisations sociales plus faibles mais également à des dépenses plus importantes sous forme de prestations.

A la même époque, l'OCDE estimait que la forte croissance attendue en France en 2000 et 2001 pourrait être freinée par des tensions sur le marché du travail, liées notamment à la réduction du temps de travail.

2. La réduction du temps de travail comporte des risques inflationnistes

L'OCDE jugeait également que les emplois résultant de la réduction du temps de travail risquaient, à court terme, d'entraîner une hausse de

l'inflation, en raison de la hausse des salaires qu'elle pourrait susciter : « *la réduction de la durée du travail et la gestion du salaire minimum doivent être menées avec prudence et pragmatisme* » concluait-elle.

Certes, la modération salariale prévaut actuellement en France depuis l'adoption des lois « Aubry », mais elle est essentiellement contrainte. Elle pénalise ainsi la demande, relativement forte en raison de la bonne tenue de la conjoncture, et suscite des tensions sociales, alors que, dans le même temps, les capacités d'offre sont bridées.

Les 35 heures sont ainsi à l'origine d'une situation paradoxale : soit elles suscitent des hausses de salaires, ce qui provoque des tensions inflationnistes, soit elles fondent une modération salariale, ce qui pénalise l'appareil de production !

3. La réduction du temps de travail tend à réduire la capacité de production des entreprises

Il est pour le moins paradoxal de constater la concomitance actuelle du chômage, certes en réduction, mais dont le taux s'élève encore à 9,6 % de la population active, et les difficultés croissantes à recruter, les entreprises étant confrontées à de réelles pénuries de main-d'œuvre¹.

Les 35 heures, en effet, créent une réelle contrainte d'offre dans l'économie française. C'est d'ailleurs dans ce contexte qu'est apparu un débat sur l'application des 35 heures aux petites et moyennes entreprises (PME).

Ce débat a été initié par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Laurent Fabius, qui avait d'abord considéré qu'il fallait aborder la question des 35 heures dans les PME « *avec souplesse* », puis qui, observant que la croissance plafonnait en France, estime qu'il convient de ne pas « *céder à la vieille tentation malthusienne consistant à réduire notre capacité de produire* »². Il ajoutait : « *la mis en œuvre [des 35 heures] doit prendre en compte la diversité des situations concrètes ; nous devons veiller à ce que les entreprises, notamment les PME, ne se heurtent pas à une impossibilité de produire davantage en raison de difficultés d'embauche ou de formation* ».

Sans doute le ministre n'a-t-il pas été insensible aux analyses de l'OCDE qui, dans son étude précitée de juillet 2000, estimait que la loi

¹ Au cours de sa dernière audition devant votre commission, le gouverneur de la Banque de France, M. Jean-Claude Trichet, a rappelé que 51 % des entreprises éprouaient des difficultés à recruter, alors qu'elles n'étaient que 20 % un an auparavant.

² Article « *La politique économique de l'emploi* », paru dans le quotidien Libération du 16 octobre 2000.

« Aubry II », « *si elle n'est pas mise en place avec la souplesse suffisante* », pourrait « *peser sur les coûts de production et la compétitivité des entreprises* ». Les PME, notamment, auront du mal à dégager des gains de productivité, ce qui aura de graves conséquences pour elles : « *les entreprises de moins de 20 salariés ont une marge de manoeuvre réduite pour embaucher ou réorganiser le travail et les 35 heures pourraient bien se traduire soit par une baisse de production, soit par un coût plus élevé* ».

Votre rapporteur spécial considère qu'il est nécessaire, au titre de la souplesse réclamée par le ministre lui-même, de modifier la législation sur la réduction du temps de travail. Il ne peut, dès lors, qu'être favorable à la proposition de loi présentée par notre collègue Alain Gournac, visant à reporter à 2004 l'abaissement de la durée du travail pour les entreprises de moins de 20 salariés, et à assouplir les règles de recours aux heures supplémentaires.

4. La réduction du temps de travail nuit à l'attractivité de la France

D'après une étude récente du cabinet de consultants Ernst et Young, 65 % des dirigeants de filiales françaises de multinationales estiment que, si leur groupe devait investir en Europe aujourd'hui, il ne choisirait pas la France.

En dépit des atouts de notre pays, ces dirigeants citent, parmi ses principaux handicaps, le poids des prélèvements fiscaux et sociaux, pour 93 % d'entre eux, les rigidités sociales, pour 85 %, les 35 heures, pour 84 %, les lourdeurs administratives, pour 62 %, et la fiscalité des stock-options, pour 58 %. De surcroît, 44 % des entreprises interrogées envisagent de délocaliser à l'étranger une partie de leurs activités implantées en France.

Les 35 heures occupent ainsi la troisième place sur la liste des principaux handicaps français.

Il est clair, en effet, que, à l'heure où l'on parle de plus en plus du phénomène de la « fuite des cerveaux », la réduction du temps de travail dégrade l'image de la France à l'étranger. Ainsi, seulement 40 % des cadres dirigeants des entreprises concernées ont une image positive de la France. Cette situation résulte en partie de « *la communication inefficace sur les 35 heures, totalement incomprise à l'étranger* ». En revanche, 80 % d'entre eux ont une image positive des autres pays européens.

AVANT-PROPOS

Dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits du ministère de l'emploi s'élèvent à **111,83 milliards de francs**. Ils s'établissaient à 122,07 milliards de francs en 2000.

Ces crédits connaissent donc une diminution apparente de 8,4 %, et **de 1,9 % à périmètre constant**.

Contrairement à l'année dernière, où il croissait de 2,3 %, le budget de l'emploi ne constitue plus une priorité budgétaire du gouvernement, les dépenses du budget général devant augmenter, en moyenne, de 1,5 % en 2001.

Les dépenses du budget de l'emploi sont à hauteur de 9,6 % (8,1 % en 2000) consacrées aux moyens de fonctionnement, et de près de 90 % (91,4 % en 2000) aux dépenses d'intervention. Le montant des dépenses en capital n'est que de 498,7 millions de francs, soit 0,45 % de l'ensemble des crédits.

- **Le titre III** comporte l'essentiel **des moyens de gestion de la politique de l'emploi** : il s'agit des crédits de fonctionnement du ministère du travail et de l'Agence nationale pour l'emploi.

- **Le titre IV** regroupe les crédits du ministère consacrés aux **mesures pour l'emploi**, qu'il s'agisse de la formation professionnelle, de l'insertion des jeunes, des aides apportées aux publics en difficulté ou de la lutte contre le chômage.

- **Le titre V** retrace les investissements pris directement en charge par l'Etat. La dépense concerne presque exclusivement les services déconcentrés.

- **Le titre VI** retrace les subventions d'investissement accordées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, ainsi qu'à l'AFPA¹ et à l'ANPE.

¹ Association pour la formation professionnelle des adultes

Récapitulation des crédits

en francs

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2001
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Titre III - Moyens des services							
Personnel.			1 870 846 101		1 870 846 101	+106 522 534	1 977 368 635
Rémunérations d'activité							
Personnel en retraite.							
Pensions et allocations			420 100 000	-1 700 000	418 400 000		418 400 000
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			202 347 315	+291 249	202 638 564	+122 119 114	324 757 678
Matériel et fonctionnement des services			508 085 171	-54 250 000	453 835 171	+93 234 829	547 070 000
Subventions de fonctionnement			6 513 850 000	-42 300 000	6 471 550 000	+563 533 500	7 035 083 500
Dépenses diverses			436 600 000		438 600 000	-11 025 620	427 574 380
Totaux titre III			9 953 828 587	-97 958 751	9 855 869 836	+874 384 357	10 730 254 193
Titre IV - Interventions publiques							
Action éducative et culturelle			30 519 859 466	-45 435 000	30 474 424 466	+353 973 938	30 828 398 404
Action économique.			71 876 920 000	-6 240 000	71 870 680 000	-10 350 530 000	61 520 150 000
Encouragements et interventions							
Action sociale.			9 154 270 000		9 154 270 000	-900 270 000	8 254 000 000
Assistance et solidarité							
Totaux titre IV			111 551 049 466	-51 675 000	111 499 374 466	-10 896 826 062	100 602 548 404
Totaux pour les dépenses ordinaires			121 504 878 053	-149 633 751	121 355 244 302	-10 022 441 705	111 332 802 597
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat							
Equipements administratifs et divers	64 900 000	65 000 000	74 300 000		31 000 000	+32 500 000	63 500 000
Totaux titre V	64 900 000	65 000 000	74 300 000		31 000 000	+32 500 000	63 500 000
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat							
Equipement culturel et social	499 900 000	440 210 000	488 980 000		240 760 000	+194 450 000	435 210 000
Totaux titre VI	499 900 000	440 210 000	488 980 000		240 760 000	+194 450 000	435 210 000
Totaux pour les dépenses en capital	564 800 000	505 210 000	563 280 000		271 760 000	+226 960 000	498 710 000
Totaux généraux	564 800 000	505 210 000	122 068 158 053		121 627 004 302	-9 795 491 705	111 831 512 597

CHAPITRE PREMIER

LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Cet agrégat regroupe les moyens de fonctionnement du ministère de l'emploi, la subvention versée à des organismes qui concourent au service public de l'emploi, celle versée à divers organismes d'étude et de recherche, ainsi que les moyens d'intervention de la politique des relations du travail.

Les crédits relatifs à la gestion de la politique de l'emploi s'élèvent à **16,20 milliards de francs, en progression de 6,4 %** par rapport à 2000. Ils représentent 14,5 % de l'ensemble des dépenses du budget.

Gestion de la politique de l'emploi

en francs

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2001
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Dépenses ordinaires							
Titre III			9 953 828 587	-97 958 751	9 855 869 836	+874 384 357	10 730 254 193
<i>Personnel</i>			2 493 293 416	-1 408 751	2 491 884 665	+228 641 648	2 720 526 313
<i>Fonctionnement</i>			7 460 535 171	-96 550 000	7 363 985 171	+645 742 709	8 009 727 880
Titre IV			4 817 582 937	-50 380 000	4 767 202 937	+227 243 682	4 994 446 619
Totaux pour les dépenses ordinaires			14 771 411 524	-148 338 751	14 623 072 773	+1 101 628 039	15 724 700 812
Dépenses en capital							
Titre V	64 900 000	65 000 000	74 300 000		31 000 000	+32 500 000	63 500 000
Titre VI	394 270 000	412 427 000	383 350 000		240 760 000	+166 667 000	407 427 000
Totaux pour les dépenses en capital	459 170 000	477 427 000	457 650 000		271 760 000	+199 167 000	470 927 000
Totaux généraux	459 170 000	477 427 000	15 229 061 524	-148 338 751	14 894 832 773	+1 300 795 039	16 195 627 812

Effectifs pour 2001 : 10.309

I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel du ministère (administration centrale et services déconcentrés) évoluent en 2001 de la façon suivante :

(en millions de francs)

	2000	2001	2001/2000
Rémunérations	1.870,8	1.977,4	+ 5,7 %
Pensions	420,1	418,4	- 0,4 %
Charges sociales	202,4	324,8	+ 4,2 %
Total	2.493,3	2.720,6	+ 9,1 %

La progression de 5,7 % des rémunérations d'activité correspond pour l'essentiel à :

- **la création nette de 194 emplois**, contre 130 en 2000 - pour un effectif total de 10.115 emplois budgétaires au 31 décembre 2000 - qui se décompose principalement comme suit :

→ la création de 25 emplois à l'administration centrale, et de 110 emplois au sein des services déconcentrés du ministère, pour un coût de 32 millions de francs : 10 inspecteurs du travail, 7 directeurs adjoints, 3 directeurs, 75 contrôleurs, 2 attachés et 5 contrôleurs de l'INSEE, 3 agents contractuels, 4 médecins, et 1 chargé d'études documentaires ;

→ la suppression de 36 emplois, dont 35 emplois d'agent administratif des services déconcentrés, soit un gain de 5,2 millions de francs ;

→ la création de supports correspondant à 89 emplois dans les services déconcentrés au titre de la mise en œuvre du plan de résorption de l'emploi précaire, ce qui représente 13,9 millions de francs ;

→ la création de 6 emplois destinés à être mis à disposition du groupement d'intérêt public « Agence nationale de lutte contre l'illettrisme », soit 1,8 million de francs ;

- la mise en œuvre, en année pleine, de la réforme du corps de l'inspection du travail, pour un coût de 22,9 millions de francs ;

- une revalorisation indemnitaire à hauteur de 40,3 millions de francs.

Votre rapporteur spécial, conjointement avec notre collègue Gérard Braun, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique, a mené une mission de contrôle au cours de l'année sur la gestion, la situation et les rémunérations des personnels du ministère de l'emploi, dont les conclusions ont fait l'objet d'un rapport d'information intitulé *Mieux employer les personnels du ministère de l'emploi*¹.

Mieux employer les personnels du ministère de l'emploi

Le rapport particulier de la Cour des comptes de janvier dernier sur la fonction publique de l'Etat ayant mis en évidence les carences de l'Etat-employeur, il convenait de vérifier l'affirmation du ministère de l'emploi selon laquelle il souffrirait d'une pénurie d'effectifs l'empêchant d'accomplir ses missions, qui se sont fortement développées au cours de la décennie écoulée.

De sérieuses nuances peuvent être apportées à cette affirmation : si les dépenses de personnel ne représentent que 2 % du budget de l'emploi, ce ministère a bénéficié de nombreuses créations d'emplois depuis 1998, et verra le nombre de ses personnels continuer de croître en vertu d'une programmation pluriannuelle des effectifs favorable.

Par ailleurs, le ministère de l'emploi délègue la gestion d'une partie très importante des dispositifs dont le financement est inscrit sur son budget, soit à ses partenaires du service public de l'emploi, telles que l'ANPE ou l'AFPA, soit à des sous-traitants, comme le réseau des ASSEDIC, le CNASEA ou l'ACOSS.

De surcroît, il apparaît que le gouvernement plaçait lui-même ses agents dans une situation souvent très inconfortable en raison de la multiplication de dispositifs dont la gestion est excessivement lourde, et la réglementation particulièrement complexe. Les services déconcentrés se sont plaints en effet de la charge de travail considérable engendrée par la mise en œuvre de dispositifs tels que les emplois jeunes ou les 35 heures.

Enfin, si les dysfonctionnements constatés en matière de gestion des personnels semblent régularisés ou en voie de l'être, cette gestion reste néanmoins perfectible. Le ministère gagnerait à développer la gestion prévisionnelle des effectifs, ou à s'adapter à un réel contrôle des emplois allant au-delà du simple dénombrement de ses postes budgétaires, bref à accélérer la réforme de l'Etat en son sein.

II. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT

• **Les dépenses de matériel et fonctionnement des services** progressent de 7,7 % et atteignent 547,1 millions de francs. Il convient de

¹ Rapport d'information n° 65, 2000-2001.

préciser qu'une mesure nouvelle de 62,7 millions de francs est consacrée aux dépenses d'informatique et de télématique, tandis qu'une autre de 33 millions de francs est prévue afin de financer une opération de relogement des services centraux du ministère.

• **Les crédits d'équipement** passent de 74,3 millions de francs à 63,5 millions de francs, soit une diminution de 14,5 %. L'essentiel des crédits, soit 58,5 millions de francs, est consacré à l'entretien, la rénovation et l'extension des locaux des services déconcentrés.

III. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

A. L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI

1. Le 3^{ème} contrat de progrès (1999-2003)

Ce contrat s'inscrit dans la suite logique des deux précédents, mais il s'en distingue par l'important effort entrepris pour réussir l'insertion professionnelle des jeunes, prévenir le chômage de longue durée et lutter contre l'exclusion, conformément aux engagements pris dans le cadre du Plan national d'action pour l'emploi (PNAE).

Prévenir et réduire le chômage de longue durée

La prévention du chômage de longue durée vise à apporter le plus tôt possible une réponse différenciée à chaque demandeur d'emploi. Pour y parvenir, l'ANPE s'appuie sur sa nouvelle offre de service et en particulier sur les prestations d'accompagnement qu'elle propose dans le cadre du « service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi ».

Depuis octobre 1998, l'Agence met en œuvre ce programme, en application des lignes directrices 1 et 2 du PNAE ; en 1998, ce sont 120.000 demandeurs d'emploi qui en ont bénéficié et 841.000 en 1999.

Le « service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi » consiste à recevoir le demandeur d'emploi pour un entretien approfondi de diagnostic des besoins, à l'aider à définir un projet professionnel d'accès à l'emploi se traduisant en un plan d'action adapté à ses besoins pour mener à bien son projet. Ces propositions d'action adaptées au cas par cas peuvent être :

- soit un appui pour relancer la recherche d'emploi ;

- soit une prestation d'accompagnement personnalisé vers l'emploi ;
- soit l'entrée dans un accompagnement personnalisé intégrant un appui social ;
- soit un accès à la formation, avec au besoin un appui personnalisé à la définition d'un projet de formation apporté par l'AFPA.

Propositions faites lors des entretiens	1998	1999
Appui à la recherche d'un emploi	65 610	448 260
Accompagnement vers l'emploi	26 312	164 783
Accompagnement avec appui social	7 589	68 025
Accès formation	20 124	111 952

Faciliter les recrutements

L'ANPE a recueilli, en 1999, 3.031.000 offres d'emploi, soit une progression de plus de 9 % par rapport à l'année précédente. La part des offres durables est en légère baisse par rapport à 1998, mais en valeur absolue, le nombre de contrats à durée déterminée augmente encore, passant de 841.000 à 897.000, soit une augmentation de plus de 6 %.

En 1999, certaines tensions sont apparues sur le marché du travail : l'Agence s'est mobilisée avec le service public de l'emploi, les organismes de formation et les différentes professions concernées afin d'estimer les besoins au niveau local. Elle a signé des conventions de partenariat avec la Fédération du Bâtiment, la CAPEB, l'UPA et la Confédération générale de l'alimentation de détail. Elle a aussi travaillé avec les professionnels de la sylviculture et du bois.

L'Agence travaille sur une nouvelle méthode de recrutement basée sur les « habiletés », c'est-à-dire les capacités d'une personne à réaliser un travail et non pas sur les diplômes et l'expérience. Parallèlement, elle engage une démarche « marketing » pour que les agences locales connaissent mieux les besoins des entreprises et les potentialités d'emploi sur leur bassin.

Travailler en complémentarité

Inscrit dans les contrats de progrès respectifs de l'ANPE et de l'AFPA, un travail en complémentarité se développe entre les deux établissements.

Les deux organismes ont mis en place un service intégré qui a permis en 1999 à 99.600 demandeurs d'emploi de bénéficier rapidement et sans rupture de leurs services respectifs. Dans un premier temps, l'ANPE apporte son appui aux demandeurs d'emploi pour construire un projet professionnel réaliste et repère ceux qui ont besoin d'une formation. Elle les oriente ensuite vers l'AFPA qui les aide à construire un parcours de formation. Ce parcours se réalise à l'AFPA ou dans un autre organisme de formation. A l'issue de leur formation, les stagiaires peuvent se faire aider dans leur recherche d'emploi par un conseiller de l'ANPE dans le centre AFPA lui-même, au sein des espaces ressources emploi.

Depuis 1998, l'Agence participe à la mise en œuvre de la politique de territorialisation des moyens de lutte contre le chômage, dont l'objectif est d'adapter les mesures en faveur de l'emploi à la réalité des besoins locaux.

Développer des outils performants

L'Agence poursuit le développement de ses outils à distance (Internet, 3614 ANPE, serveurs vocaux) ainsi que des services de proximité dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités locales.

Le système propose en permanence 60.000 offres d'emploi actualisées et le nombre de visiteurs atteint 600.000 par mois. En 1999, 76 agences locales disposaient d'un accès public à Internet : les salariés recrutés par l'Agence dans le cadre des « nouveaux emplois » ont pu aider les demandeurs d'emploi à « surfer » sur le site ANPE. Le système propre d'information de l'Agence est en train de faire l'objet d'un important effort de modernisation.

Un nouveau dispositif de gestion du fichier des demandeurs d'emploi est en cours d'élaboration (projet GEODE) ainsi qu'un système d'aide à la décision, à disposition des responsables locaux.

2. Les crédits pour 2001

Le tableau ci-après retrace l'évolution des subventions de l'Etat allouées à l'ANPE depuis 1993 :

(en millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Personnel	2 952,9	3 149,4	3 335,5	3 479,4	3 533,6	3 621,4	3 956,3	4 229,4
Fonctionnement et interventions	491,1	1 731,1	1 800,0	1 846,1	1 670,4	1 582,6	1 808,7	2 128,4
Total subvention de fonctionnement	4 444,0	4 800,5	5 135,5	5 325,5	5 204,0	5 204,0	5 765,0	6 357,8

La subvention de fonctionnement de 1993, dernière année du premier contrat de progrès, a permis de poursuivre la politique de recrutement des conseillers ainsi que la modernisation du réseau des agences locales, notamment en matière informatique.

Sur la période 1994-1998, deuxième contrat de progrès de l'ANPE, la progression de la subvention inscrite en loi de finances initiale est de 6,63 % en francs courants. En 1998, la subvention est reconduite en francs courants au niveau de l'année précédente. Durant le deuxième contrat de progrès, la part des crédits de personnel passe de 64,4 % à 69,6 % de la subvention.

Depuis 1999, première année du troisième contrat de progrès (1999-2003), la subvention de fonctionnement de l'ANPE est en forte croissance, à la fois sur les crédits de personnel et les crédits d'intervention.

En 1999, puis en 2000, la subvention de fonctionnement augmente d'un peu plus de 10 %. Ces augmentations sont liées à la mise en œuvre du PNAE dont l'Agence s'est vue confier les lignes directrices 1 et 2 concrétisées par le « service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi ». **La montée en charge du dispositif a occasionné la création de 1.500 postes et un renforcement très important des crédits de prestations aux demandeurs d'emploi.**

La subvention de fonctionnement de l'ANPE, est d'un montant de 6,90 milliards de francs en 2001.

Cette dotation, en augmentation de 8,5% par rapport à l'année 2000, traduit la volonté du gouvernement de poursuivre la montée en charge du « service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi ».

Ces moyens permettent à l'ANPE de créer 410 nouveaux emplois en 2001 et de renforcer les prestations de services destinées au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (+ 138,5 millions de francs de mesures nouvelles).

Ils permettent également la mise à niveau de l'organisation et de l'espace des agences locales (+ 64 millions de francs de dépenses de fonctionnement). La montée en charge du « service personnalisé pour un

nouveau départ vers l'emploi » nécessite de meilleures conditions de prise en charge des entretiens individuels.

La subvention d'investissement de l'ANPE, en 2001, est d'un montant de 46,6 millions de francs en autorisations de programme et de 42,6 millions de francs en crédits de paiement, dont 26,64 millions de francs de mesures nouvelles.

Le tableau suivant fait apparaître l'évolution, par cadre d'emplois, des effectifs, inscrits en loi de finances initiale et dont le financement est assuré soit par la subvention d'Etat, soit par des dispositifs nationaux :

Cadres d'emploi	Eff. budg. ETP 1997	Eff. budg. ETP 1998	Eff. budg. ETP 1999	Eff. budg. ETP 2000
Administrateurs	1 604	1 612	1 655	1 676
Conseiller principal	3 737	3 790	4 158	4 345
Conseiller	6 316	6 349	6 780	6 902
Conseiller adjoint	2 243	2 555	2 657	2 702
Assistant de gestion	1 563	1 263	1 293	1 333
Total	15 463	15 569	16 543	16 958

En huit ans, les effectifs de l'ANPE ont progressé de 14 %, soit 2000 agents supplémentaires.

L'année 1993 a été marquée par une augmentation de 8,9 % des effectifs de l'Agence, en réponse à la progression des flux d'inscription des demandeurs d'emploi et à la diminution des sorties depuis fin 1990.

De 1994 à 1998, période du second contrat de progrès, les effectifs sont demeurés stables, aux alentours de 15.000 agents. Durant les années 1994 et 1995, les agences locales ont bénéficié d'un redéploiement massif du personnel du siège, des directions régionales et départementales. En 1997, avec le transfert de l'inscription administrative aux ASSEDIC, la répartition par cadres d'emploi a été modifiée : environ 600 assistants de gestion ont été reclassés dans le corps de conseillers durant les années 1997 et 1998.

Les années 1999 et 2000 voient une augmentation successive de 10 % des effectifs : cette augmentation, inscrite dans le troisième contrat de progrès, a pour finalité la mise en œuvre du « service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi » avec 850.000 bénéficiaires en 1999 et 1.100.000 en 2000.

B. LES AUTRES ORGANISMES

Les subventions aux autres organismes évoluent de la manière suivante :

Évolution des crédits aux autres organismes

	En millions de francs	2001/2000
Centre d'études de l'emploi	34,8	+ 2 %
Centre d'études et de recherches sur les qualifications	15	+ 3,4 %
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail	72,4	+ 3,3 %
Office de protection contre les rayonnements ionisants	7,5	- 70,4 %
Autres	14,9	+ 24,2 %
TOTAL	144,6	- 7,3 %

C. L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (AFPA)

Les moyens globaux alloués par l'Etat à l'AFPA ont évolué de la manière suivante :

- maintien en francs constants de la subvention principale pour la période d'activité 1994-1998 ;

- progression de 100 millions de francs en 1999, 206,9 millions de francs en 2000 en 195 millions de francs en 2001.

Cette évolution est liée aux orientations du contrat de progrès 1999-2003 avec notamment, le développement du service d'aide à l'élaboration d'un parcours de formation en lien avec la montée en charge du PNAE et la mise en œuvre du nouveau schéma directeur du système d'information de l'AFPA.

Evolution des crédits alloués à l'AFPA depuis 1993

(En millions de francs)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (prévision)
Subvention									
LFI	3 989,40	3 904,50	3 923,00	3 981,40	3 981,43	4 004,03	4 128,00	4 334,90	4 530,00
Mouvements de crédits	-119,00	-81,40			-30,00	15,00			
Subvention encaissée	3 869,80	3 823,10	3 923,00	3 981,40	3 973,03	4 019,03	4 128,00	4 334,90	4 530,00

Effectifs globaux moyens depuis 1993 et premier semestre 2000

Années	CDI		CDD	
	ETP	Physiques	ETP	Physiques
1993	10 116,00	10 397	1 129,00	1 289
1994	10 067,36	10 474	741,00	859
1995	9 934,77	10 589	670,67	793
1996	9 861,78	10 575	760,25	925
1997	9 912,84	10 538	728,05	873
1998	9 865,14	10 391	836,72	1 006
1999	9 879,88	10 338	782,96	943
1 ^{er} semestre 2000	10 013,80	10 343	828,40	971

La contribution de l'Etat versée à l'AFPA représente 4.882,1 millions de francs, en progression de 4 % par rapport à 2000. La subvention de fonctionnement augmente de 4,2 %, pour s'établir à 4.517,3 millions de francs, et les moyens en capital qui s'élèvent à 364,8 millions de francs progressent de 1,7 %.

Dans le cadre du contrat de progrès, les liens avec l'ANPE ont été renforcés, celle-ci se concentrant sur l'information des demandeurs d'emploi.

Bilan actuel du nouveau contrat de progrès

L'année 1999 a été la première année d'application du second contrat de progrès entre l'Etat et l'AFPA (1999-2003), signé le 28 janvier 1999. Les orientations mises en œuvre en 1999 et en 2000 reflètent les priorités fixées à l'AFPA par ce contrat :

1. Permettre l'accès des actifs en situation de fragilité sur le marché du travail à la qualification, principalement des demandeurs d'emploi de plus de 25 ans afin de favoriser leur accès à l'emploi.

L'AFPA a accueilli en formation 95.202 demandeurs d'emploi, dont 74.585 sur commande publique. La part des adultes entrés en formation sur commande publique atteint 70,1 %. Sur cet axe, l'AFPA a donc atteint quantitativement l'objectif fixé qui était de 69,5 % fin 1999.

2. Mettre en complémentarité les missions confiées à l'AFPA dans le champ de l'aide à la construction d'un parcours de formation avec celles dévolues à l'ANPE en termes d'appui au projet professionnel des demandeurs d'emploi, en vue de leur retour à l'emploi.

En 1999, l'AFPA a reçu 182.599 demandeurs d'emploi pour un service d'appui à la définition du projet de formation, dont 87.690 adressés par l'ANPE. L'objectif fixé avec l'ANPE pour 1999 était de 80.000, il est donc largement atteint. Parmi ces 182.599 demandeurs d'emploi accueillis, plus de 120.000 ont eu une solution construite (accès à la formation ou solution alternative recherchée avec l'ANPE).

La part des demandeurs d'emploi entrés en formation à l'AFPA dans le cadre d'une relation organisée avec l'ANPE (service intégré d'appui au projet professionnel) a augmenté sensiblement sur l'année 1999 (33,8 % en janvier / 39,8 % en décembre) sans toutefois atteindre l'objectif fixé pour 1999 de 50 % des entrées en formation.

En 2000, une politique plus active est mise en place avec l'ANPE pour réaliser l'objectif fixé de 65 %.

3. Ancrer plus fortement « l'activité » de l'AFPA dans les objectifs et les priorités des politiques de l'Etat pour l'emploi et pour la formation professionnelle.

La part des publics prioritaires du PNAE dans le service d'appui à la définition d'un projet de formation et dans les entrées en formation dépasse 33 % en fin d'année 1999, contre respectivement 22 % (projet de formation) et 30 % (entrées en formation) en janvier 1999.

Un effort particulier a été accompli en faveur des bénéficiaires du RMI qui représentent le tiers des bénéficiaires du service personnalisé d'appui à la définition du projet de formation et 30 % des entrées en formation.

Une étude menée par l'ANPE témoigne de l'efficacité de ce programme : par comparaison avec une cohorte témoin, la probabilité de sortie de chômage est presque doublée pour les jeunes chômeurs de longue durée et accrue de 30 % pour les bénéficiaires du RMI. De même, la probabilité d'accès à la formation, grâce à l'action conjuguée de l'ANPE et de l'AFPA est plus que doublée pour les publics menacés d'exclusion.

4. Renforcer les liens de l'AFPA avec les deux autres composantes du service public de l'emploi : les services déconcentrés de l'Etat (DDTEFP et DRTEFP) et l'ANPE

Le préambule du contrat de progrès précise que dans le cadre de sa mission de service public « *l'AFPA doit renforcer ses liens avec les deux autres composantes du service public de l'emploi, les services déconcentrés de l'Etat et l'ANPE* ».

L'AFPA est impliquée dans le programme de prévention et de lutte contre les exclusions, mis en œuvre dans le cadre de la déconcentration et de la globalisation des moyens d'intervention de l'Etat. A ce titre, elle mobilise largement son dispositif, tant sur le volet orientation, notamment en lien avec l'ANPE dans le cadre du service intégré d'appui au projet professionnel, que sur le volet formation comme indiqué ci-dessus.

5. Appliquer et clarifier ses modes de relation avec les régions et les branches professionnelles et travailler avec les entreprises au plus près du terrain

Le contrat de progrès prévoit de rechercher une concertation plus étroite avec les régions et les partenaires sociaux à l'échelon territorial. Celle-ci est formalisée par la création d'un comité consultatif régional placé auprès du directeur régional de l'AFPA (cette instance est mise en place dans 12 régions à ce jour).

L'évolution des relations avec les régions s'est également concrétisée par l'implication de l'AFPA dans l'élaboration des prochains contrats de plan Etat-régions 2000-2006.

Enfin, 5 conventions tripartites d'adaptation du contrat de progrès sont maintenant signées (9 autres sont bien avancées dans la négociation).

Dans le champ des relations avec les branches professionnelles, on peut souligner l'implication de l'AFPA dans le développement du contrat de qualification-jeunes et adultes ainsi que dans les opérations menées au plan local auprès des entreprises qui connaissent des difficultés de recrutement, notamment dans les secteurs du bâtiment, de la métallurgie et des transports.

Le tableau ci-après retrace, sur la période 1997 à 2001, l'évolution des moyens alloués à la gestion de la politique de l'emploi :

Répartition des coûts

Composantes de l'agrégat						
	Indicateurs de coûts					Evolution 2001/1997
	1997	1998	1999	2000 LEI	2001 PLF	
Effectifs de personnel						
Administration générale	9 597	9 767	9 985	10 115	10 309	7,4%
<i>Soit : . Administration centrale</i>	916	911	914	927	957	4,5%
<i>Services déconcentrés</i>	8 681	8 856	9 071	9 188	9 352	7,7%
ANPE : effectifs budgétaires	15 463	16 043	16 543	17 043	17 476	13,0%
AFPA : nombre de salariés	10 641	10 702	10 695	11 071	(-)	4,0%
Dépenses (MF)						
Administration générale	2 786	2 832	2 961	3 454	3 701	32,8%
ANPE ⁽¹⁾	5 207	5 269	6 083	6 381	6 933	33,1%
AFPA et autres organismes de formation	4 563	4 586	4 730	4 741	4 937	8,2%
Relations du travail	425	373	244	297	284	-33,2%
Etudes et coopération internationale	98	101	107	116	121	23,5%
Frais de gestion du CNASEA	202	229	257	239	220	8,9%
Total	13 280	13 390	14 382	15 229	16 196	22,0%

(1) Hors 9,5 MF de CPER, qui figurent à l'agrégat 2.

CHAPITRE DEUX

LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les crédits relatifs à la formation professionnelle s'élèvent à **26,1 milliards de francs** en 2001 : il s'agit d'une stabilisation par rapport à 2000 (+ 0,2 %). Ils représentent 23,3 % de l'ensemble des dépenses de ce budget.

Participation de l'Etat à la formation professionnelle

en francs

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2001
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Dépenses ordinaires							
Titre IV			25 902 276 529	-55 000	25 902 221 529	+133 730 256	26 035 951 785
Totaux pour les dépenses ordinaires			25 902 276 529	-55 000	25 902 221 529	+133 730 256	26 035 951 785
Dépenses en capital							
Titre VI	105 630 000	27 783 000	105 630 000			+27 783 000	27 783 000
Totaux pour les dépenses en capital	105 630 000	27 783 000	105 630 000			+27 783 000	27 783 000
Totaux généraux	105 630 000	27 783 000	26 007 906 529	-55 000	25 902 221 529	+161 513 256	26 063 734 785

Cet agrégat regroupe l'ensemble des crédits destinés aux actions de soutien à la formation professionnelle : formation en alternance, actions de formation à la charge de l'Etat, et dotation globale de décentralisation.

I. LA FORMATION EN ALTERNANCE

Les crédits alloués à la formation en alternance passent de 12,2 milliards de francs en 2001 à **13,1 milliards de francs en 2000**, soit une progression de **7,4 %** (après une diminution de 3,2 % en 2000).

A. LES CONTRATS D'APPRENTISSAGE

En matière de contrats d'apprentissage, l'Etat compense auprès des régimes sociaux l'exonération des cotisations salariales et patronales assises sur les rémunérations des apprentis. En outre, dans le cadre de la loi du 6 mai 1996, l'Etat verse à l'entreprise une aide à l'embauche, ainsi qu'une indemnité de soutien à la formation (de 10.000 francs pour les apprentis de moins de 18 ans, et de 12.000 francs pour les apprentis de plus de 18 ans).

En 1999, l'aide à l'embauche avait été « recentrée » sur les publics de niveau de formation correspondant au BEP ou au CAP. Votre commission s'était opposée à l'adoption de cette disposition qui excluait un grand nombre d'apprentis des dispositifs de la formation professionnelle.

Or, le gouvernement propose, pour 2001, de réserver cette aide à l'embauche aux entreprises de moins de 10 salariés.

Les crédits affectés aux contrats d'apprentissage s'établissent à **9,7 milliards de francs** (4,44 milliards de francs pour les primes, et 5,26 milliards de francs au titre de l'exonération de cotisations sociales), soit une **hausse sensible de 9,9 % par rapport à 2000**.

En 1999, la loi de finances initiale avait évalué à 230.000 le nombre de nouveaux contrats, 400 de plus ayant été réalisés. Une diminution des entrées dans ce type de contrat a été prévue par la loi de finances initiale pour 2000, avec 220.000 nouveaux contrats. Le projet de loi de finances pour 2001 retient un flux d'entrée plus important, soit 230.000 nouveaux contrats, ce qui explique la hausse des crédits alloués à ce dispositif, même s'il convient de s'interroger sur la pertinence de l'inscription de contrats budgétaires supplémentaires alors qu'un nombre moindre d'entreprises pourra en bénéficier.

B. LES CONTRATS DE QUALIFICATION - JEUNES

L'aide de l'Etat à la formation en alternance dans le cadre des contrats de qualification - qui s'effectuent à l'école et dans l'entreprise et doit mener à une qualification reconnue - prend la forme d'exonération de charges

sociales aux entreprises : la dotation prévue pour 2001 s'établit à **2,78 milliards de francs**, soit une **augmentation de 4,5 %**. Le nombre d'entrées prévu est de 123.000 en 2001, pour 125.000 en 2000.

La dotation pour les primes de qualification est de **157 millions de francs**, soit une diminution de 32,6 %.

Contrats en alternance : évolution en flux annuels (France entière)

	1996	1997	1998	1999
Contrat de qualification	96 604	101 163	116 787	118 548
Contrat d'adaptation	44 909	56 307	60 992	56 261
Contrat d'orientation	2 114	3 055	5 599	6 577
Total	143 627	160 525	183 378	181 386

Contrats de qualification

Le nombre d'entrées en contrat de qualification s'est élevé à 118.548 en 1999. Depuis 1997, le nombre de contrats de qualification s'accroît donc régulièrement.

Au 30 juin 2000, 50.961 contrats de qualification avaient été enregistrés, contre 46.457 pour la même période en 1999.

Contrats d'adaptation

La baisse apparue en 1999 semble se résorber en 2000 : en effet, le nombre de contrats enregistrés de janvier à juin 2000 est de 31.991 contre 27.921 pour la même période de 1999, soit 15 % d'augmentation.

Contrats d'orientation

En ce qui concerne le contrat d'orientation, l'augmentation constatée entre 1997 et 1998 est proche du doublement, en particulier grâce aux efforts faits par les partenaires sociaux pour la promotion du dispositif de l'application des dispositions du décret du 13 janvier 1998 (transposition de l'avenant du 26 février). L'évolution a été encore largement positive (+ 17 %) en 1999.

Au 30 juin 2000, 5.138 contrats d'orientation étaient enregistrés, contre 4.226 au 30 juin 1999.

La reprise de l'emploi laisse présager un développement de ces trois types de contrats pour les années 2000 et 2001.

L'Etat finance ces contrats de deux manières :

- par la **compensation des exonérations de charges sociales** (part patronale) pour les contrats de qualification ;

(en millions de francs)

	1998	1999	2000
LFI	2 156	2 608	2 660
Dépenses effectives	1 365	2 463	1 097 au 30/06/00

- par une **aide aux entreprises** prenant la forme d'une **prime à l'embauche**. Il s'agit d'une prime unique de 7.000 francs pour les contrats de qualification de plus de 18 mois ou de 5.000 francs pour ceux d'une durée inférieure à 18 mois. Le décret n° 98-909 du 12 octobre 1998 a « recentré » les conditions d'attribution de cette aide au profit des jeunes les moins qualifiés.

Les crédits relatifs au financement des primes à l'embauche ne sont gérés par le ministère de l'emploi et de la solidarité que depuis 1998.

(en millions de francs)

	1998	1999	2000
LFI		343	233
Dépenses effectives	459	456	230 au 30/06/00

En 1999, la dépense, qui a été imputée sur les crédits transférés à partir du budget des charges communes, s'est élevée à 455,84 millions de francs. En 2000, 233 millions de francs sont inscrits en loi de finances initiale, les dépenses au 30 juin 2000 s'établissant à 230 millions de francs.

C. LES CONTRATS DE QUALIFICATION - ADULTES

Le contrat de qualification destiné aux adultes a été institué, à titre expérimental, par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Il est destiné aux adultes de plus de 25 ans au chômage depuis plus de 6 mois.

Les crédits destinés à ce dispositif s'élèvent à 492 millions de francs, 381 millions de francs au titre de l'exonération de cotisations sociales, et 111 millions de francs pour le financement de primes, en recul de 4,8 %. Il convient toutefois de rappeler que, lors de l'examen du projet de loi, le gouvernement entendait consacrer à ce dispositif près de 1,5 milliard de francs en 2000. 14.000 entrées sont prévues l'année prochaine, soit 1.000 de moins que l'année précédente, mais l'expérimentation du dispositif est prorogée jusqu'au 30 juin 2002.

Le tableau ci-dessous récapitule les flux d'entrée réalisés et prévus au titre des différents types de contrats de formation en alternance, de 1997 à 2001 :

Participation de l'Etat à la formation professionnelle

Flux d'entrées en contrats de formation en alternance	1997	1998	1999	LFI 2000	PLF 2001
En contrat d'apprentissage	212 000	218 000	230 400	220 000	230 000
En contrat de qualifications (jeunes)	101 000	114 000	118 500	125 000	123 000
En contrat de qualifications (adultes)			3 300	15 000	14 000
Total	313 000	332 000	352 200	360 000	367 000

Source : DARES.

Prélèvements opérés depuis 1996 sur les fonds de la formation continue

En 1996, 1997 et 1998, les fonds de la formation professionnelle continue ont fait l'objet de trois prélèvements exceptionnels :

- au titre du COPACIF

Le comité paritaire du congé individuel de formation (COPACIF) est un fonds national habilité à recueillir les excédents financiers des organismes collecteurs gérant les contributions des employeurs au financement du congé individuel de formation.

En 1996, l'article 29 de la loi de finances pour 1996 a soumis le fonds à une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat égale à 60 % de la différence entre, d'une part, le cumul des montants de la trésorerie des fonds au 31 décembre 1995 et des excédents financiers recueillis au 31 mars 1996 et, d'autre part, le montant des sommes versées à des organismes collecteurs, après constatation de leurs besoins de trésorerie entre le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} août 1996. Cette contribution s'est élevée à 1,465 milliard de francs.

- au titre de l'AGEFAL

L'association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL), association régie par les dispositions de la loi de 1901, est chargée de réguler le système de financement de l'alternance. Elle a fait l'objet de deux prélèvements :

. l'article 40 de la loi de finances pour 1997 a institué une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat égale à 40 % de la trésorerie nette de l'organisme au 31 juillet 1997, soit 1,37 milliard de francs ;

. l'article 75 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a institué une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat de 500 millions, avant le 1^{er} septembre 1998. Le paiement a été effectué le 31 juillet 1998.

Ces trois prélèvements, liés à l'existence d'une trésorerie excédentaire, ont été institués par voie législative, sous forme de contributions exceptionnelles au budget de l'Etat.

Les versements ont été effectués auprès du Trésor Public.

Les prélèvements 1996 et 1997 ont été pris en compte dans l'équilibre des décrets d'avances prévoyant au profit du budget de l'emploi une ouverture de crédits pour financer l'apprentissage et, en 1997, les contrats de qualification.

Le prélèvement de 1998 a contribué à l'équilibre général de la loi de finances.

En 1999, une contribution de 500 millions de francs a été versée par l'AGEFAL, via la procédure de fonds de concours, et rattachée sur le budget de l'emploi, sur la ligne finançant les primes d'apprentissage (chapitre 43-70, article 11) ;

En 2000, une contribution de 500 millions de francs du COPACIF est prévue, toujours par voie de concours, au bénéfice de la même ligne budgétaire.

Au projet de loi de finances pour 2001, la contribution prévue à ce titre est de 150 millions de francs.

II. LA FORMATION DES SALARIÉS PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT

Les crédits consacrés aux actions de formation à la charge de l'Etat représentent **4.691,8 millions de francs** en 2001, contre 5.720,1 millions de francs en 2000, soit un **recul de près de 18 %**.

A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Elles baissent de 6,8 % pour s'établir à 1.155,4 millions de francs en 2000.

1. La politique contractuelle

Les crédits passent de 335 millions de francs en 2000 à 284 millions de francs en 2001, soit une diminution de 15,2 %.

Cette politique repose notamment sur les accords d'engagement de développement de la formation professionnelle, négociés entre l'Etat et les organisations professionnelles, afin d'appuyer les plans d'adaptation aux mutations technologiques.

2. Les contrats de plan Etat-régions (CPER)

Le volet formation professionnelle de la nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions (2000-2006) comporte des actions conjointes de l'Etat et des régions en fonctionnement et en investissement.

Les crédits de fonctionnement à la charge de l'Etat inscrits en 2001 s'élèvent à 421,16 millions de francs, soit une hausse de 6,1 %.

3. Les autres dispositifs

Il s'agit de formations financées par le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS), destinées, soit à des publics défavorisés, soit à développer la promotion sociale au sein des entreprises, ou d'aides versées à des organismes de formation ou d'information sur la formation.

Ces crédits diminuent de 11,3 % et représentent 450,2 millions de francs.

Il convient de préciser que les dépenses en faveur des actions catégorielles (en faveur des illettrés et des détenus) s'établissent à 100,35 millions de francs, en recul de 15,7 %.

B. LES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION

Les dépenses de rémunération regroupent :

- la rémunération des stagiaires de l'AFPA, qui reste stable par rapport à 2000 : 1 milliard de francs ;

- la rémunération des stagiaires relevant du programme national de formation professionnelle, et des actions en faveur des jeunes de Mayotte et de Corse, qui restent à la charge de l'Etat : 1.005,4 millions de francs pour le premier (+ 8,6 %), et 11 millions de francs pour les secondes (- 17 %) ;

- le versement à l'UNEDIC au titre de l'allocation de formation-reclassement (AFR), destinée à assurer la rémunération des demandeurs d'emploi entrant en formation : 1,5 milliard de francs, en recul de 41 % par rapport à 2000.

C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DANS LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Il s'agit des dotations en capital figurant dans les contrats de plan Etat-régions : 27,78 millions de francs (- 73,7 %).

III. LES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION

L'ensemble des crédits destinés à la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage s'élève à **8.210,9 millions de francs** en 2001, contre 7.937,6 millions de francs en 2000, soit une **progression de 3,4 %**.

A. L'APPLICATION DE LA LOI DU 7 JANVIER 1983

Cette loi, complétée par celle du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage, transfère aux régions la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, et vise par ailleurs à compenser l'allongement de la durée des formations en centre de formation des apprentis.

Les crédits s'élèvent à 3.469,1 millions de francs (+ 3,5 %), dont 111,6 millions de francs au titre de la loi du 23 juillet 1987.

B. LA LOI QUINQUENNALE DU 20 DÉCEMBRE 1993

Cette loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle pose le principe de la décentralisation des actions de type qualifiant pour les jeunes de 16 à 25 ans, à compter du 1^{er} juillet 1994.

Elle comporte une dotation globale calculée à partir des dépenses des régions au titre du fonctionnement des actions de la rémunération des stagiaires, et des frais de gestion des conventions. Cette dotation représente 1.926 millions de francs en 2001 (+ 3,4 %). Elle est complétée par une enveloppe de rééquilibrage géographique versée sur des critères d'aménagement du territoire pour compenser les coûts supplémentaires des actions de formation en milieu rural. Son montant est de 58 millions de francs en 2001.

C. LA DÉCENTRALISATION DES AUTRES ACTIONS

Depuis le 1^{er} janvier 1999, toutes les actions pré-qualifiantes, de mobilisation ainsi que les mesures d'accompagnement sont décentralisées au niveau des régions. Entre 1994 et 1999, les crédits avaient fait l'objet de délégations de compétence qui permettaient aux régions d'anticiper ainsi sur ce mouvement de décentralisation.

Les crédits représentent 2.756,3 millions de francs (+ 3,4 %), dont 1.411,3 millions de francs au titre des dépenses de fonctionnement et 1.345 millions de francs pour les rémunérations.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'ensemble du dispositif de formation continue des jeunes est de la compétence des régions.

Le tableau ci-après retrace, pour la période 1997-2001, l'évolution des crédits mobilisés au titre de cet agrégat :

Composantes de l'agrégat						
	Indicateurs de coûts					
	1997	1998	1999	2000 LFI	2001 PLF	Evolution 2001/1997
Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)						
Soutien aux contrats de formation en alternance	11 124	11 382	12 205	12 245	13 133	18,1 %
Actions de formation à charge de l'Etat	6 162	8 406	6 223	5 826	4 720	-23,4 %
Dotations globales de décentralisation	5 019	5 088	7 873	7 938	8 211	63,6 %
Total	22 305	24 876	26 301	26 009	26 064	16,9 %

CHAPITRE TROIS

L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES

Cet agrégat regroupe les actions consacrées à l'insertion professionnelle spécifique en faveur des jeunes, des publics en difficulté et des travailleurs handicapés.

L'ensemble des crédits alloués à ces actions s'élève à **51,38 milliards de francs**, en **baisse de 2,7 %** par rapport à 2000. Ils représentent **45,9 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'emploi**.

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2001	
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
Dépenses ordinaires							
Titre IV			52 788 270 000	-890 000	52 787 380 000	-1 407 850 000	51 379 530 000
Totaux pour les dépenses ordinaires			52 788 270 000	-890 000	52 787 380 000	-1 407 850 000	51 379 530 000
Dépenses en capital							
Titre VI							
Totaux pour les dépenses en capital							
Totaux généraux			52 788 270 000	-890 000	52 787 380 000	-1 407 850 000	51 379 530 000

I. LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DES JEUNES

Ces crédits s'établissent à **22,51 milliards de francs**, soit une **augmentation de 3,3 %** par rapport à 2000.

A. LE RÉSEAU D'ACCUEIL ET TRACE¹

Le réseau d'accueil des jeunes est composé des missions locales et des permanences accueil-information-orientation (PAIO). Il est chargé de définir et de mettre en œuvre des parcours personnalisés d'insertion au profit des jeunes en difficulté sociale ou professionnelle.

Les subventions versées par l'Etat aux missions locales et PAIO progressent en 2001 de 8,1 %, et s'établissent à **424 millions de francs** en raison du renforcement du réseau d'accueil des jeunes.

Le programme TRACE, mis en place par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, est un programme d'accompagnement personnalisé vers l'emploi d'une durée maximum de 18 mois en faveur des jeunes confrontés à de graves difficultés sociales ou familiales ou d'accès à l'emploi, jeunes sortis du système éducatif sans diplôme ou qualification (niveaux VI et V bis). La réalisation du programme est confiée aux missions locales et PAIO ainsi qu'à des opérateurs externes, pour le paiement desquels 77 millions de francs sont inscrits.

Bilan de la mise en œuvre du programme et de la loi de lutte contre les exclusions

Le 13 septembre 2000, la ministre de l'emploi et de la solidarité a présenté un bilan de la mise en œuvre du programme et de la loi de lutte contre les exclusions.

Elle a indiqué que les engagements financiers pris lors du vote de la loi ont été tenus et même dépassés, grâce à un effort financier de l'Etat de 42 milliards de francs supplémentaires sur trois ans, au lieu des 38,4 milliards de francs initialement prévus.

L'insertion professionnelle et l'aide au retour à l'emploi ont bénéficié de 20 milliards de francs, soit 47,6 % du total.

Le programme « Nouveau départ », piloté par l'ANPE, a concerné 1,4 million demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, qui ont bénéficié de parcours personnalisés vers l'emploi. 55 % des intéressés sont sortis du chômage après un délai de quatre mois.

¹ *Trajet d'accès à l'emploi*

Les trajets d'accès à l'emploi (TRACE) pour les jeunes en grande difficulté ont bénéficié à plus de 65.000 d'entre eux. 15 mois après l'entrée dans le dispositif, 80 % sont en emploi ou en formation.

Les nouveaux emplois de solidarité d'une durée de cinq ans ont permis, depuis 1999, à 44.000 personnes en difficulté d'accéder à un emploi pris en charge à 80 % par l'Etat.

Le nouveau dispositif de contrat de qualification pour adultes a bénéficié à plus de 6.000 demandeurs d'emploi de plus de 26 ans, disposant ainsi d'un accès à une qualification, sous contrat de travail.

Le nombre de salariés en équivalent temps plein reçus en entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion a progressé de 73 %. Environ 170 protocoles d'accord de création ou de renouvellement de plans locaux pour l'insertion et l'emploi ont été signés, soit une augmentation de 41 % par rapport à 1998.

La loi de lutte contre les exclusions a étendu la possibilité de cumuler un minimum social avec un revenu d'activité. Près de 210.000 allocataires de minima sociaux bénéficient de cette mesure.

B. LES EMPLOIS-JEUNES

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit l'inscription de **22 milliards de francs** correspondant au financement de la loi du 16 octobre 1997, soit une **hausse des crédits de 3,1 %** (après + 53,3 % en 2000).

L'Etat fournit une aide par emploi égale à 80 % du SMIC charges sociales comprises - soit 98.043 francs - pour des contrats de droit privé conclus avec des associations ou des collectivités locales, en vue de répondre à des besoins non satisfaits ou émergents. Cette aide atteint 100 % pour les emplois jeunes recrutés directement par le ministère de l'éducation nationale, et par celui de l'intérieur.

Depuis son lancement, ce programme a concerné 260.000 jeunes. L'objectif annoncé lors du vote de la loi de finances initiale pour 2000 de 300.000 emplois jeunes à la fin de cette année ne sera donc pas atteint. Cela n'empêche toutefois pas le gouvernement de continuer à afficher la création de 350.000 emplois au terme de la période de 5 ans ouverte par la loi. C'est ainsi que le projet de loi de finances pour 2001 ouvre des crédits à hauteur de 1,52 milliard de francs afin de financer les nouvelles entrées dans le dispositif, même si, parallèlement, ces crédits font l'objet d'un « ajustement aux besoins » de 832 millions de francs.

Une partie de ceux-ci doit être affectée à la lutte contre les exclusions (en principe 20 % de ces contrats).

En contrepartie, le dispositif des emplois-ville est progressivement supprimé : étant considéré comme devant être absorbé par le dispositif plus général des emplois jeunes¹, ses crédits sont de 71 millions de francs en 2001, contre 124 millions de francs en 2000.

II. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ

Evolution des crédits

(en millions de francs)

	2000	2001	2001/2000
Contrat retour à l'emploi	65,0	65,0	-
Programme chômage longue durée	2 861,2	2 542,0	-11,2%
FNE cadre	81,0	16,0	-80,2%
Insertion par l'économie	910,6	960,2	+5,4%
Contrats initiative emploi			
Primes	2 496,2	2 813,0	+12,7%
Exonérations	4 517,1	4 309,0	-4,6%
Contra emploi solidarité (CES)	9 010,6	6 530,0	-27,5%
Emplois consolidés (CEC)	5 323,7	5 574,0	+4,7%
Emplois ville	124,0	71,0	-42,7%
Total	25 389,4	22 880,2	-9,9%

A. LE CONTRAT INITIATIVE EMPLOI (CIE)

Le CIE est un instrument de lutte contre le chômage de longue durée par la réinsertion dans le secteur marchand. Le dispositif a été recentré en 1997 sur les publics connaissant les plus graves difficultés d'accès à l'emploi, et la prime a été réservée et modulée en fonction des catégories de publics embauchés.

Ses crédits s'établissent à **7,1 milliards de francs**, soit une **augmentation de 1,5 %** par rapport à 2000. Ils ont toutefois globalement diminué depuis le « recentrage » du dispositif : ils étaient ainsi de 9,5 milliards en 1999.

Le montant des primes (aide forfaitaire de l'Etat, aide à la formation et aide au tutorat) augmente de 12,7 % en dépit d'une diminution du flux d'entrées prévu pour 2001 : 125.000 entrées dans le dispositif, contre

¹ A compter du 1^{er} janvier 1998, en application de l'article 114 de la loi de finances pour 1998, les emplois villes ont été supprimés

155.000 entrées prévues en 2000. Le montant des crédits au titre de l'exonération des charges patronales de sécurité sociale diminue de 4,6 % : 4,3 milliards de francs.

A leur création, à partir du 1^{er} juillet 1995, les CIE ont remplacé les contrats de retour à l'emploi. Le solde de ces contrats continue d'être financé au titre des exonérations pour un montant de crédits de 65 millions de francs en 2001.

B. LES CONTRATS EMPLOI-SOLIDARITÉ ET EMPLOI-CONSOLIDÉ

1. Les contrats emploi-solidarité

Les CES sont des contrats à durée déterminée à mi-temps d'une durée de 3 à 12 mois visant à la réinsertion de demandeurs d'emploi de longue durée ou de personnes en difficulté, embauchés pour des activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits par des collectivités locales ou le secteur privé non lucratif. L'Etat prend en charge une part importante de la rémunération des bénéficiaires. En outre, les employeurs bénéficient d'une exonération de l'ensemble de leurs charges patronales, à l'exception des cotisations d'assurance chômage.

De 1990 à fin décembre 1995, le nombre annuel d'entrées en contrat emploi-solidarité a été multiplié par 2,8, passant de 253.000 en 1990 à 720.000 en 1995. Depuis 1995, le nombre de conventions contrat emploi-solidarité conclu chaque année diminue régulièrement.

Crédits consacrés au CES et effectifs concernés par année

	1997	1998	1999	2000 1er semestre
Dépenses (Mds F)	10,812	10,406	9,252	5,358
Conventions conclues (milliers)	502	441	406	190

France métropolitaine

En 1999, 406.000 conventions ont été signées, ce qui représente 35.000 conventions de moins par rapport à l'année 1998. Au premier semestre 2000, 190.000 conventions ont été conclues.

Les crédits demandés en 2001 s'élèvent à 6,53 milliards de francs pour 260.000 entrées, contre 358.300 entrées prévues et 9,01 milliards de francs inscrits en 2000.

Cette baisse prend en compte l'amélioration de la situation économique et le retour à une croissance riche en emplois qui doivent permettre désormais aux entreprises de recruter des personnes actuellement en parcours d'insertion, et pour lesquelles le contrat emploi-solidarité constituait jusqu'à présent la seule opportunité d'intégrer le monde du travail.

Ainsi, conformément à la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et son décret d'application du 9 décembre 1998, le CES doit être réservé aux seules personnes qui ne sont pas susceptibles d'occuper un emploi ordinaire ou de participer à une formation qualifiante, et aux employeurs qui mettent en place les moyens d'accompagnement nécessaires pour réussir l'insertion de leurs salariés en CES.

Évolution des caractéristiques des publics

La part des adultes d'âge moyen (tranche d'âge 26-49 ans) a crû de façon significative : elle est passée de 57 % en 1993 à 66,2 % en 1999, de même que celle des salariés de plus de cinquante ans, qui est passé de 7 % en 1993 à 11,3 % en 1999. Depuis la mise en œuvre du dispositif « nouveaux services - emplois jeunes », la part des jeunes dans le dispositif a diminué et ne représente plus que 22,5 % en 1999 contre 29 % en 1997.

Les femmes restent les principales bénéficiaires du contrat emploi-solidarité (62 %).

En 1999, 80 % des bénéficiaires sont des chômeurs de longue durée. Parmi eux, plus de 27 % sont au chômage depuis plus de trois ans et 37,7 % des contrats sont conclus avec des bénéficiaires du RMI.

35,7 % des conventions sont conclues par des associations, 25,3 % par des collectivités territoriales et 37,2 % par des établissements publics.

Catégories	18/25 ans	26/49 ans	50 ans et +	Hommes	Femmes	CLD	TH	Bénéficiaires du RMI
1999	22,5%	66,2%	11,3%	37,3%	62,7%	80%	9,20%	37,7%
1er semestre 2000	22%	66,5%	11,5%	38%	62%	79,5%	9%	37,2%

Source : CNASEA, données France entière.

Réforme des CES issue de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998

La loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et son décret d'application du 9 novembre 1998 ont réformé le dispositif CES, réaffirmant notamment l'intérêt de recentrer le dispositif au bénéfice des personnes qui ne sont pas susceptibles d'occuper un emploi ordinaire ou de participer à une formation qualifiante, mais qui peuvent envisager un retour à l'emploi à moyen terme (dans les trois à vingt-quatre mois).

Le CES doit demeurer un contrat court, au cours duquel les salariés bénéficient d'actions d'orientation professionnelle ou de formation, et d'un accompagnement vers l'emploi.

Pour s'assurer de l'implication des employeurs, des chartes de qualité ont été instituées : elles peuvent être passées entre les DDTEFP et les employeurs et peuvent comprendre des clauses relatives au dépôt des offres d'emploi à l'ANPE, à l'organisation du suivi individualisé du salarié dans l'organisme employeur ainsi qu'à la mise en œuvre d'actions de formation et d'accompagnement vers l'emploi.

L'accompagnement des salariés est obligatoire pour tous les employeurs et prévoit une sanction particulière à l'égard des employeurs de droit public : le renouvellement d'un CES ne peut être accordé si le salarié n'a pas bénéficié d'un dispositif de formation ou d'accompagnement. En cas de non respect de cette obligation, il ne peut obtenir un nouveau CES pendant dix mois sur le même poste.

Un programme particulier d'accompagnement des bénéficiaires de CES a été mis en place fin 1998. Il s'est déroulé en 1999 et s'est poursuivi en 2000. Des moyens ont été dégagés sur les crédits du Fonds social européen jusqu'à la fin de l'année 2000.

Un premier bilan, encore incomplet, peut être dressé des actions menées en 1999 :

Publics concernés	Hommes	Femmes	Moins de 25 ans	Travailleurs handicapés	Participation à tout le progr.
en %	26,5	73,5	14,7	10,7	75,1

Le taux d'insertion en emploi par rapport au nombre d'accompagnements réalisés est en moyenne de 30 %.

Type de contrats	CDI	CDD 3 à 6 mois	CDD 6 à 9 mois	CDD 9 à 12 mois	CDD plus de 12 mois	Autres (formation, etc.)
en %	19,7	9,8	14,4	19	23,8	13,3

Enfin, les salariés en CES peuvent, depuis l'adoption de la loi du 29 juillet 1998, cumuler celui-ci avec une activité complémentaire, à l'issue du troisième mois de CES, et pendant douze mois.

2. Les contrats-emploi consolidé (CEC)

Les CEC ont été créés par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 relative au revenu minimum d'insertion et se sont fortement développés depuis cette date.

Le tableau ci-dessous recense le nombre de CEC et les dépenses au titre des contrats-emploi consolidé.

Crédits consacrés au CEC et effectifs concernés par année

	1997	1998	1999	2000 1er semestre
Dépenses (Mds F)	2,613	3,012	4,147	
Conventions conclues (milliers)	94 680	107 604	127 277	67 636
dont nouvelles entrées	34 582	32 254	48 322	24 186

France métropolitaine

Les dépenses engagées au titre des contrats-emploi consolidé progressent régulièrement d'une année sur l'autre : 2,61 milliards de francs en 1997 et 4,15 milliards de francs en 1999. Cette progression s'explique surtout par l'augmentation du nombre de conventions signées d'une année sur l'autre.

127.277 contrats-emploi consolidé, dont 48.322 conventions initiales et 78.955 avenants, ont été conclus ou renouvelés en 1999.

Au 30 juin 2000, 67.636 contrats-emploi consolidé, dont 24.186 conventions initiales, ont été conclus ou renouvelés.

Les crédits demandés en 2001 s'élèvent à 5,57 milliards de francs pour 50.000 conventions nouvelles.

• **Évolution des caractéristiques des publics**

La part des adultes est majoritaire, puisqu'elle représente 70,4 % des bénéficiaires de CEC alors que les jeunes ne sont que 8,4 % et les personnes de plus de 50 ans, 21,1 %. En outre, les CEC sont principalement conclus en faveur des femmes (61 % des conventions).

Les bénéficiaires du CEC sont chômeurs de longue durée à 69 %, et 30,1 % ont plus de trois ans d'ancienneté au chômage. Par ailleurs, 26,1 % sont allocataires du RMI et 11,6 % sont des travailleurs handicapés.

Les principaux employeurs sont les associations, puisqu'elles embauchent 43 % des CEC, puis les collectivités locales à 41,4 % et, enfin, les établissements publics à 13,5 %, dont 37 % sont des établissements publics de santé.

Les frais de formation pris en charge par l'Etat et engagés au bénéfice des titulaires de contrat emploi consolidé ont représenté, en 1999, 51,1 millions de francs, chiffre à la hausse par rapport aux années précédentes.

• **Réforme des CEC issue de la loi du 29 juillet 1998 relative à la prévention et la lutte contre les exclusions**

La loi du 29 juillet 1998 précitée et son décret d'application du 9 décembre 1998, ont reconfiguré le dispositif.

Le champ des publics éligibles à la mesure a été élargi.

L'aide de l'Etat a été modulée en fonction des difficultés d'accès à l'emploi. Ainsi, il a été créé un CEC avec un taux de prise en charge constant par l'Etat de 80 % pendant toute la durée du contrat, en plus du CEC à taux dégressif (de 60 % à 20 %). Dans tous les cas, l'aide de l'Etat intervient sur la base d'un salaire plafonné à 120 % du SMIC et pour une durée maximale de travail de 30 heures hebdomadaires. Le CEC pris en charge à 80 % vise à aider les personnes dénuées de toute autre perspective d'emploi ou de formation en raison d'un cumul de difficultés liées notamment à l'âge, à l'état de santé ou à la situation matérielle.

En outre, il est désormais possible d'entrer en CEC sans CES préalable.

Ainsi, le bilan de l'année 1999 fait apparaître le développement de la formule du CEC pris en charge à 80 % puisqu'elle concerne 62,5 % des conventions initiales conclues en 1999 avec une montée en charge progressive tout au long de l'année.

Par ailleurs, le pourcentage de CEC conclus directement, sans CES préalable, représente 24,4 % du nombre de conventions initiales de CEC.

La réforme du dispositif a aussi été l'occasion de rappeler le rôle des employeurs en faveur de l'insertion des salariés qu'ils accueillent. C'est pourquoi le décret du 9 décembre 1998 prévoit la mise en œuvre de charte de qualité. Cette disposition vise à modifier le comportement des employeurs, notamment par une responsabilisation accrue et un meilleur usage du CEC.

La convention de CEC prévoit désormais des actions d'orientation professionnelle et de validation des acquis en vue de construire et de faciliter la réalisation d'un projet professionnel. Si celui-ci n'aboutit pas avant la fin du vingt-quatrième mois, un bilan de compétences doit être réalisé pour le préciser.

C. LES STAGES POUR CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE

Il s'agit principalement des stages d'insertion et de formation à l'emploi¹ qui peuvent être à accès individuel ou à entrées collectives et sont destinés aux chômeurs de longue durée ou menacés par le chômage de longue durée pour lesquels un besoin de formation a été diagnostiqué.

Le nombre d'entrées dans ces stages a été réduit de 155.000 prévus en 2000 à 135.000 en 2001, et les dépenses baissent de 11,2 % pour s'établir à 2,54 milliards de francs. Elles se répartissent entre 1,32 milliard de francs de dépenses de fonctionnement et 1,22 milliard de francs de dépenses de rémunération.

D. LES ACTIONS EN FAVEUR DES HANDICAPÉS

Les crédits inscrits pour 2001, soit 5,60 milliards de francs, permettront d'assurer le complément de rémunération, pour un effectif budgétaire total de 106.050 personnes handicapées (CAT + ateliers protégés) prenant en compte 1.500 places nouvelles en CAT et 500 emplois supplémentaires en atelier protégé.

¹ SIFE

Nombre de bénéficiaires en atelier protégé et CAT

(effectifs budgétaires)

	1999	2000
CAT	87 450	89 450
AP	14 100	14 600
TOTAL	101 550	104 050

**Nombre de bénéficiaires
en milieu ordinaire**

	Nombre de bénéficiaires
1997	9 860
1998	9 817
1999	10 215

**Evolution des crédits depuis 1995 en faveur des emplois
en milieu protégé**

(en millions de francs)

Années	Dépenses
1995	4 520(a)
1996	4 784(a)
1997	4 910
1998	5 037
1999	5 346
2000 LFI	5 386

(a) y compris les emplois en milieu ordinaire

Evolution des crédits servis par l'AGEFIPH depuis 1997

(en millions de francs)

Années	Dépenses
1997	201
1998	208
1999	215

Le ministère de l'emploi et de la solidarité devrait s'attacher à mieux maîtriser les dépenses liées à la garantie de ressources des travailleurs

handicapés (GRTH) en milieu protégé et se donne à cet effet comme objectif de doter les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'un logiciel de traitement informatique.

La prise en compte de l'incidence de la réduction du temps de travail sur la GRTH va faire l'objet de deux circulaires.

Le tableau ci-dessous rappelle l'ensemble des dotations budgétaires allouées aux actions financées dans le cadre de cet agrégat, depuis 1997 :

Notes	Composantes de l'agrégat						
	Indicateur de coûts						
	1997	1998	1999	2000 LFI	2001 PLF	Evolution 2001/1997	
	Coûts constatés en exécution et/ou prévus (MF)						
	Actions spécifiques en faveur des jeunes	3 267	3 483	8 668	21 802	22 511	589%
1	Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	32 671	27 386	26 870	25 389	23 018	- 29,5 %
	Actions en faveur des travailleurs handicapés	5 139	5 275	5 561	5 597	5 850	13,8%
	Total	41 077	36 144	41 099	52 788	51 379	25,1%

1. En 2001, dont contrat de plan Etat-Région (138 MF)

CHAPITRE QUATRE

LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET LES ADAPTATIONS ÉCONOMIQUES

Cet agrégat regroupe traditionnellement les dispositifs d'incitation à la réduction du temps de travail, les mesures d'allégement du coût du travail, les dispositifs pour la promotion de l'emploi et l'accompagnement des restructurations.

Les crédits relatifs à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques, qui représentent **5,1 % de l'ensemble du budget de l'emploi** (10,4 % en 2000), s'élèvent à **5,69 milliards de francs**, soit une diminution apparente de 55,3 % par rapport à 2000.

En effet, les crédits inscrits dans la loi de finances pour 2000 aux articles 10 et 20 du chapitre 44-77, alloués à l'exonération de cotisations sociales, respectivement au titre de la loi dite « Aubry I » du 13 juin 1998, à hauteur de 4,3 milliards de francs, et de la loi dite « Robien » du 11 juin 1996, à hauteur de 2,72 milliards de francs, sont supprimés.

Le gouvernement a en effet prévu de modifier les modalités de financement des exonérations de cotisations sociales liées à la réduction du temps de travail.

Désormais, les 35 heures seront entièrement financées par le fonds de financement de la « réforme » des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Il convient de rappeler que, l'année dernière, les dépenses afférentes au financement de la « ristourne dégressive » sur les bas salaires, soit 39,5 milliards de francs, avaient été « sortis » du budget de l'Etat, et affectés au FOREC.

Promotion de l'emploi et adaptations économiques

en francs

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2001	
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
Dépenses ordinaires							
Titre IV			12 715 600 000	-350 000	12 715 250 000	-7 023 050 000	5 692 200 000
Totaux pour les dépenses ordinaires			12 715 600 000	-350 000	12 715 250 000	-7 023 050 000	5 692 200 000
Totaux généraux			12 715 600 000	-350 000	12 715 250 000	-7 023 050 000	5 692 200 000

I. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

A partir de 2001, le budget de l'Etat ne devrait plus contribuer au financement du FOREC. En 2000, le budget de l'emploi lui avait versé au total plus de 7 milliards de francs, ainsi répartis :

- 4,3 milliards de francs au titre de la loi Aubry I ;
- 2,72 milliards de francs au titre de la loi Robien.

Aide financière au titre de la loi du 11 juin 1996

3.000 conventions ont été signées en application de la loi du 11 juin 1996, pour un effectif concerné de près de 300.000 salariés. Les conventions signées dans le cadre du développement de l'emploi s'appliquent à près de 60 % des salariés, les conventions défensives en concernant quant à elles 40 %.

Dépenses effectuées depuis la mise en œuvre de la loi :

- 1996 :	756 MF	
- 1997 :	LFI : 815,4 MF	- dépenses réelles : 1.256,23 MF
- 1998 :	LFI : 2.138,92 MF	- dépenses réelles : 3.567,00 MF
- 1999 :	LFI : 3.053,00	- dépenses réelles : 4.185,00 MF
- 2000 :	LFI : 2.720,00 MF	- dépenses au 30 juin 2000 : 1.555,8 MF

Pour 2001, le coût prévisible de ce dispositif est estimé à 3.500 millions de francs.

Aides à la réduction du temps de travail instituées par les lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000

Aide incitative à la réduction du temps de travail (loi Aubry I)

Au niveau des branches professionnelles, 151 accords de branche ont été conclus couvrant plus de 10 millions de salariés. 129 de ces accords prévoient un accès direct à l'aide incitative. Au niveau des entreprises, 30.195 entreprises ont signé un accord. Ces accords concernent 3.155.680 salariés. 187.576 emplois ont été créés ou préservés (données à la mi-septembre 2000).

Le contenu des accords signés en application de la première loi a fait l'objet d'une analyse statistique effectuée par la DARES à la mi-août 2000 sur 97 % des conventions signées, à cette date, en application de la loi du 13 juin 1998 qui couvrent 94 % des salariés concernés.

Ces données portent sur les conventions de réduction du temps de travail signées et ne concernent donc pas les accords qui visent l'aide mais n'ont pas encore été conventionnés, ni ceux qui ne visent pas l'aide.

Après deux ans de conventionnement, la réduction du temps de travail de 10 % devient la norme des entreprises aidées, qui choisissent dans 95 % des cas cette solution pour aboutir à une durée réduite moyenne de 1.555 heures par an. La part des salariés concernés par un horaire de plus de 1.600 heures annuelles diminue régulièrement. La réduction s'opère principalement par l'annualisation des jours de repos ou l'octroi d'une journée ou demi-journée hebdomadaire. L'utilisation du compte épargne temps est en légère progression, avec 31 % des salariés potentiellement concernés.

Les conventions prévoient dans huit cas sur dix une réorganisation du travail, principalement sous la forme de dispositifs faisant fluctuer les horaires.

Les conventions prévoient de créer ou de maintenir 8,1 % d'emplois. Ce taux est en légère diminution. Les engagements pris dans les conventions défensives évitent 47 % des licenciements prévus.

Les employés ont pris la place des ouvriers comme catégorie sur-représentée à la fois parmi les salariés concernés par la réduction du temps de travail et parmi les embauches prévues (pour le volet offensif). Les cadres, lorsqu'ils connaissent des modalités spécifiques de réduction du temps de travail, se voient plutôt attribuer des jours de repos supplémentaires sur l'année.

Dans les unités signataires, six salariés à temps partiel sur dix sont intégrés dans la réduction du temps de travail, contre huit sur dix pour l'ensemble de leurs salariés.

Plus de neuf conventions sur dix prévoient une compensation intégrale des rémunérations pour tous, proportion en hausse constante par rapport aux premières conventions. Elle est le plus souvent couplée avec un gel des salaires, d'un peu plus de deux ans en moyenne (26 mois) ou une modération salariale un peu plus longue (30 mois).

82 % des futurs embauchés seront rémunérés, à qualification, poste et ancienneté équivalents, comme les salariés déjà en poste.

Huit unités signataires sur dix sont des entreprises. Les entreprises des services augmentent encore leur poids et représentent désormais plus de six conventions et salariés concernés sur dix.

Une convention couvre en moyenne 60 salariés. Les unités ayant une taille comprise entre 20 et 200 salariés signent le plus grand nombre de conventions sur la période récente.

Le volet offensif de la loi est toujours nettement privilégié, avec plus de neuf conventions sur dix. Les conventions récentes bénéficient un peu moins souvent des majorations de l'aide. Lorsque c'est le cas, le premier motif reste les embauches en contrat à durée indéterminée. 43 % des signataires des conventions de réduction du temps de travail étudiées déclarent par ailleurs avoir bénéficié au préalable d'une convention appui conseil.

La CDFDT reste de loin le premier syndicat signataire. Les deux tiers des accords sont signés par un salarié mandaté. Dans les entreprises où une représentation syndicale existait déjà, près de neuf accords sur dix ont été signés par l'ensemble des syndicats présents.

Pour l'avenir, les entreprises de 20 salariés et moins sont encore concernées par l'aide incitative à laquelle elles peuvent accéder jusqu'au 31 décembre 2001, avec une simplification des procédures (disparition de la convention au profit d'une procédure déclarative pour toutes les entreprises se situant dans le cadre offensif de la loi).

Allègement de cotisations sociales (loi Aubry II)

Depuis la deuxième loi sur la réduction du temps de travail, 10.618 nouveaux accords d'entreprise ont été enregistrés, dont 8.199 concernent des entreprises de plus de 20 salariés. Ces accords concernent un effectif de 986.416 salariés et ont permis de créer ou préserver 43.450 emplois.

Dépenses effectuées depuis la mise en œuvre de ces deux lois

- 1998 :	178,00 MF	
- 1999 :	LFI : 3.500,00 MF	- dépenses réelles : 1.908,60 MF
- 2000 :	LFI : 4.300,00 MF	- dépenses réelles : 2.341,57 MF

Ces montants correspondent à la contribution du budget du ministère de l'emploi et de la solidarité au FOREC, chargé d'assurer le financement de l'aide incitative et du nouvel allègement.

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

Or, ces dotations budgétaires étant désormais supprimées, les crédits alloués à la réduction du temps de travail dans le budget de l'emploi ne s'élèvent plus qu'à 280 millions de francs en 2001, soit le montant des aides au conseil (+ 86,7 % par rapport à 2000)¹.

Ainsi, le budget de l'emploi ne participe quasiment plus au financement de la réduction du temps de travail, pourtant présentée par le gouvernement comme un axe prioritaire de sa politique de l'emploi, désormais financé de façon extrabudgétaire.

II. L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL

Les crédits consacrés à l'allègement du coût du travail représentent pour 2001, **3,89 milliards de francs**, contre 3,38 milliards de francs en 2000, soit une **progression de 17,9 %**.

en millions de francs

Exonération de cotisations sociales	2000	2001	2001/2000 en %
Pour l'embauche du 2e au 50e salarié dans les entreprises situées en ZRR ou en ZRU	356	420	18,0
En faveur des 50 premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches	900	1 000	+11,1
Au titre de la zone franche de Corse	300	215	-28,3
Correspondants locaux de la presse régionale ou départementale	1,0	1	0,0
Au profit des secteurs de production dans les DOM	1 000	2 000	100,0
Au titre des avantages en nature des cafés restaurants	350	350	+0,0
Allocations familiales	460	0	-100,0
Travailleurs indépendants créant ou reprenant une activité (loi du 11 février 1994)	15	0	-100,0
TOTAL	3 382	3 986,0	+17,9

¹ Ces aides au conseil sont financées sur le chapitre 44-79 au titre de la promotion de l'emploi.

Le coût du travail peu qualifié en France et chez ses principaux partenaires

En raison des différences d'acception des qualifications par les pays, il est extrêmement difficile d'établir des comparaisons internationales des niveaux de coût du travail par qualification. Par contre, il est possible de comparer le niveau des coûts salariaux entre les différents pays pour les bas salaires, et en particulier au niveau du salaire minimum.

Il y a deux façons de faire. La première est de comparer directement les coûts correspondant au salaire minimum convertis en monnaie commune, ce qui permet de mesurer la compétitivité des produits. Cet indicateur reste toutefois incomplet puisqu'il ne prend pas en compte les éventuels écarts de productivité. La seconde s'appuie sur la comparaison du niveau relatif des coûts salariaux moyens ou médians par rapport au salaire minimum, ce qui permet de corriger en partie les différences de productivité entre pays.

Une étude du CSERC de 1996 montrait qu'en 1993, la France ne souffrait pas de handicap au niveau du salaire moyen. Par contre, le coût au niveau du salaire minimum par rapport au coût du salaire moyen semblait élevé. Depuis, le coût relatif du SMIC par rapport au salaire moyen a connu une nette baisse. Le rapport entre le coût minimum et le coût moyen a diminué de près de 2 % par an entre 1993 et 1996 sous l'effet des mesures successives d'allègements des cotisations sociales ciblées sur les bas salaires : exonération de cotisations sociales familiales puis ristourne dégressive de cotisations en 1995, avec fusion des deux dispositifs en 1996. Depuis 1996, sous l'effet de la hausse du SMIC, le coût du salaire minimum par rapport au coût moyen a toutefois légèrement augmenté. Toutefois, en 1999 ce ratio a été stabilisé. En 1996, le rapport entre le coût du salaire minimum et le coût médian avait retrouvé son niveau de 1970.

Selon une étude du CSERC de 1999, la France se place parmi les pays de l'OCDE dont le coût du travail au niveau du salaire minimum est le plus élevé. Le niveau du coût salarial relatif de la France par rapport à ses partenaires est plus élevé au niveau du SMIC (28 % par rapport à la moyenne des partenaires) qu'au niveau du salaire médian (10 %).

Toutefois, au niveau du salaire minimum, le coût salarial est plus élevé en Belgique et au Luxembourg. Au niveau du salaire médian, le coût salarial est plus élevé en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas.

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

III. LA PROMOTION DE L'EMPLOI

Ces crédits représentent 736,2 millions de francs en 2001, soit une augmentation de 4,9 %. Ils figurent au chapitre 44-79 et concernent des aides à l'ingénierie ainsi qu'au diagnostic conseil, notamment au titre de l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN), la prorogation de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2002 étant proposée par l'article 60 du projet de loi de finances pour 2001.

Le dispositif EDEN

Ce dispositif vise, d'une part, à faciliter l'accès des créateurs ou repreneurs d'entreprise au crédit bancaire par le biais d'une aide financière de l'Etat susceptible de faire « effet de levier », et, d'autre part, à pallier leur inexpérience grâce à un accompagnement post-crédation pour favoriser les chances de pérennité des entreprises créées ou reprises.

Ce dispositif consiste en :

- une aide financière prenant la forme d'une avance remboursable sur une durée maximale de 5 ans, avec un différé de remboursement maximum de 18 mois, modulée en fonction des caractéristiques financières du projet. Le montant de l'aide est plafonné à 40.000 francs pour un projet individuel, à 60.000 francs pour un projet présenté par plusieurs demandeurs, à 500.000 francs pour un projet de reprise par les salariés de leur entreprise en situation de liquidation ou de redressement judiciaires ;

- un accompagnement post-crédation : suivi renforcé d'une durée moyenne de 35 heures, pouvant être mis en œuvre pendant les 3 premières années de la nouvelle activité.

Les publics éligibles au dispositif EDEN sont les suivants :

- jeunes âgés de moins de 26 ans, et sous certaines conditions, âgés de moins de 30 ans ; il s'agit des jeunes éligibles au programme « nouveaux services-emplois jeunes », ainsi que ceux qui, occupant un emploi dans le cadre de ce programme, décident de rompre leur contrat pour créer ou reprendre une entreprise ou exercer une profession non salariée ;

- bénéficiaires de minima sociaux (RMI, ASS, API), créateurs ou repreneurs d'entreprise ;

- personnes salariées ou licenciées d'une entreprise soumise à l'une des procédures de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires.

Le loi n°98-657 du 29 juillet 1998 a prévu, dans son article 22, que, à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2000, la décision d'attribution de l'aide est déléguée à des organismes habilités, experts en matière de soutien à la création et à la reprise d'entreprise. Le décret du 29 décembre 1998 précise la portée de la délégation (décision d'attribution et gestion de l'avance remboursable, prescription et réalisation de l'accompagnement post-crédation) ainsi que les modalités de sélection de ces organismes, après mise en concurrence organisée dans les conditions fixées par le code des marchés publics.

Le principe de délégation, qui constitue la principale innovation du dispositif, nécessite la mise en œuvre de procédures complexes qui ont conduit à une opérationnalité progressive de cette aide, dans les départements, dans le courant de l'année 1999. Toutefois, des dispositions transitoires ont été prises dès la publication du décret et des arrêtés, afin que les créateurs ou repreneurs qui le souhaitent aient la possibilité de créer effectivement et de bénéficier des avantages liés à l'aide (exonération de charges sociales et maintien de revenu social notamment).

Enfin, en vertu de l'article 9 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, les créateurs ou repreneurs d'entreprises, admis au bénéfice des dispositions de l'article L.351-24 du code du travail, bénéficiaires de l'ASS, du RMI, de l'API, de l'AI ou de l'allocation de veuvage,

conservent désormais le bénéfice de leur allocation pendant les premiers mois suivant la création ou la reprise de la nouvelle activité.

400 millions de francs ont été inscrits en loi de finances pour 1999 et reconduits en 2000.

Outre le financement de l'avance remboursable, des crédits spécifiques ont été prévus pour financer l'accompagnement pendant les premières années suivant la création ou la reprise d'entreprise : cet accompagnement joue un réel rôle de prévention, en divisant par deux les risques de difficultés ou de cessation d'activité, mais il était jusqu'à présent rarement mis en œuvre par les créateurs les plus en difficulté, faute de financements mobilisables.

Pour 1999, ces crédits devaient permettre à 10.000 personnes (5.000 jeunes et 5.000 bénéficiaires de minima sociaux) d'accéder au dispositif EDEN, en année pleine.

Compte tenu des délais liés aux procédures de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics, le dispositif a été mis en œuvre progressivement durant le second semestre 1999. 150 millions de francs, nécessaires à l'engagement des différents marchés départementaux, ont été délégués à la fin du premier semestre 1999. Les dépenses pour 1999 se sont élevées à 51,50 millions de francs.

En 2000, l'annulation par le Conseil d'Etat de certaines dispositions de la circulaire relative au dispositif EDEN a conduit à interrompre en avril la délivrance des services tant que n'étaient pas réglées les questions relatives à la base légale des marchés conclus avec des délégataires faisant référence aux dispositions annulées de la circulaire. Les travaux conduits avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont permis de reprendre la délivrance des services en septembre.

Au titre de la seule année 2000 et pour le seul premier semestre, 26,59 millions de francs ont été dépensés. Ainsi, sur 1999 et le premier semestre 2000, 1.503 créateurs ont bénéficié du versement de l'avance.

Pour l'avenir, compte tenu de l'engagement pris par le Premier ministre aux états généraux de la création d'entreprises, l'expérimentation sera poursuivie jusqu'au 31 décembre 2002. Les services du ministère de l'emploi et de la solidarité étudient des modalités de simplification et de meilleure lisibilité du dispositif pour les créateurs comme pour les organismes spécialisés qui lui apportent leur concours dans sa mise en œuvre au quotidien.

Les crédits prévus en 2001, soit 344,73 millions de francs + 5,27 millions de francs contractualisés dans le cadre des nouveaux CPER, visent à faire fonctionner le dispositif et notamment à assurer les engagements que l'Etat a pris pour l'accompagnement post-crédation (3 ans).

IV. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

La dotation diminue de 27,7 % et s'établit à 970 millions de francs pour 2001, en recul de 31 % par rapport à 2000 : il s'agit de l'aide publique au chômage partiel, des conventions de conversion (à hauteur de 500 millions de

francs), de la dotation globale déconcentrée de restructuration et des allocations temporaires dégressives.

A. L'AIDE PUBLIQUE AU CHÔMAGE PARTIEL

Les dépenses au titre de l'allocation spécifique se sont élevées à 288,57 millions de francs en 1999, contre 286,33 millions de francs en 1998 et 599,79 millions de francs en 1997.

Pour les conventions de chômage partiel, les dépenses se sont élevées à 6,75 millions de francs en 1999, contre 5,17 millions de francs en 1998 et 15,086 millions de francs en 1997.

Bénéficiant d'une conjoncture favorable, le nombre de journées de chômage partiel indemnisables est resté stable en 1999 par rapport à celui observé en 1998 (4,13 millions en 1999 contre 4 millions en 1998). Pour mémoire, le nombre de journées indemnisables s'établissait à 11,7 millions en 1996.

Les dépenses au titre du chômage partiel se sont élevées à 83,10 millions de francs au 30 juin 2000. Cette situation correspond à l'un des niveaux les plus bas au cours des dix dernières années. En rythme annuel, le nombre de journées autorisées au premier trimestre 2000 est en diminution de 60 %.

Cette décre importante du chômage partiel est directement liée à la bonne conjoncture, puisque plus de 90 % des cas de recours au chômage partiel sont liés au niveau de l'activité économique. L'impact du contexte économique favorable est d'autant plus important qu'une partie des journées demandées depuis le début de l'année 2000 est directement imputable aux intempéries exceptionnelles des mois de novembre et de décembre 1999. Au cours du dernier trimestre 1999, 25.000 journées indemnisables sont en effet imputables aux intempéries de novembre 1999, soit 7,3 % des journées indemnisables au cours du trimestre considéré.

Selon les études réalisées par la DARES, le nombre de journées indemnisables au titre du chômage partiel se répartit entre les différents secteurs de la manière suivante (dans l'ordre décroissant pour l'année 1999) :

- secteur textile, habillement, cuir (28,5 %) ;
- secteur des biens intermédiaires (24,1 %) ;
- secteur des biens de consommation (20,1 %) ;

- secteur des biens d'équipement (11,6 %).

Les établissements les plus utilisateurs de cette mesure sont ceux ayant une taille inférieure à 200 salariés.

Une nouvelle diminution du recours au chômage partiel est prévue en 2001.

B. LES CONVENTIONS DE CONVERSION

Pour l'année 2000, la dotation en loi de finances s'élève à 750 millions de francs, correspondant à une prévision de 80.000 entrées. Cette dotation a été établie sur la base d'un maintien à 5.000 francs par adhérent de la participation forfaitaire de l'Etat.

Au 30 juin 2000, les crédits consommés se sont élevés à 376,29 millions de francs.

La participation de l'Etat au financement des dépenses relatives aux conventions de conversion est mise à la disposition de l'Association de gestion des conventions de conversion (AGCC) sous forme d'avances trimestrielles. Le montant des avances versées par l'Etat à l'AGCC au titre des trois premiers trimestres de l'année 2000 est de 539,42 millions de francs.

Le flux d'entrées en conventions de conversion est en diminution constante depuis 1997. La baisse est de 22 % au premier semestre 2000 par rapport à l'année précédente (41.478 entrées au 1^{er} semestre 2000 contre 53.864 entrées sur la même période en 1999).

Avec en moyenne 37.000 allocataires par mois sur le premier semestre 2000, cette mesure demeure néanmoins le principal dispositif d'aide au reclassement professionnel des salariés licenciés pour motif économique.

Le dispositif des conventions de conversion a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2000, par l'avenant n° 2 du 29 juin 2000 à la convention du 1^{er} janvier 1997 relative à l'assurance conversion, agréé par arrêté du 23 juillet 2000. Cet accord prévoit que les salariés concernés par des procédures de licenciement économique ayant commencé avant le 1^{er} janvier 2001 pourront adhérer au dispositif.

Par ailleurs, le maintien du dispositif au-delà du 1^{er} janvier 2001 dépend des négociations des partenaires sociaux.

A titre conservatoire, la dotation budgétaire inscrite au projet de loi de finances pour 2001 au titre des conventions de conversion s'élève à 500 millions de francs.

C. LA DOTATION DÉCONCENTRÉE

La ligne budgétaire « FNE restructurations » est une dotation globale et déconcentrée au niveau départemental, créée en 1989 pour permettre une gestion souple et au plus près du terrain des dispositifs d'accompagnement social des restructurations. Elle continue de rassembler les mesures suivantes :

Conventions de chômage partiel

Pour l'année 2000, la loi de finances a ouvert 25 millions de francs au bénéfice des conventions de chômage partiel. Au 30 juin 2000, les crédits consommés se sont élevés à 8,36 millions de francs.

Le nombre de conventions de chômage partiel devrait rester stable en 2001. Les dépenses de l'Etat dans le cadre de ces conventions devraient ainsi s'élever à 25 millions de francs.

Aide au passage à temps partiel

Pour l'année 2000, la loi de finances a ouvert 69 millions de francs au bénéfice des conventions d'aide au passage à temps partiel. Au 30 juin 2000, les crédits consommés se sont élevés à 8,79 millions de francs.

Compte tenu de la mise en œuvre des dispositifs de réduction collective de la durée du travail, le maintien de l'aide au passage à temps partiel ne se justifie plus. La mesure sera supprimée à compter du 1^{er} janvier 2001. Les crédits demandés au titre de l'année 2001 (12 millions de francs) permettront de solder les dossiers en cours.

Cellules de reclassement

Pour l'année 2000, la loi de finances a ouvert 100 millions de francs au bénéfice des conventions de cellules de reclassement. Au 30 juin 2000, les crédits consommés se sont élevés à 29,12 millions de francs.

Le montant retenu dans le projet de loi de finances pour 2001 au titre des cellules de reclassement est de 100 millions de francs, sur la base de 20.000 entrées. Ce chiffre tient compte d'une stabilisation des entrées dans le dispositif.

Congés de conversion

Pour l'année 2000, la loi de finances a ouvert 152 millions de francs au bénéfice des conventions de congés de conversion. Au 30 juin 2000, les crédits consommés se sont élevés à 27,02 millions de francs, contre 15,2 millions de francs au 30 juin 1999, soit une augmentation de 77,8 %. Cette hausse des dépenses est liée à l'augmentation du nombre d'entrées dans ce dispositif sur les six premiers mois de l'année 2000 (il y a en effet eu 537 entrées durant le premier semestre 2000 contre 128 sur la même période en 1999).

Les congés de conversion ne devraient pas connaître une hausse sensible compte tenu du faible niveau prévisible du nombre de licenciements économiques. Le montant retenu pour le projet de loi de finances pour 2001 au titre des congés de conversion est de 68 millions de francs. Il est calculé sur la base de 1.000 entrées.

FNE Formation

Pour l'année 2000, la loi de finances a ouvert 55 millions de francs au bénéfice des conventions de FNE formation. Au 30 juin 2000, les crédits consommés se sont élevés à 11,9 millions de francs.

Les conventions de FNE formation devraient connaître une certaine progression en 2001. Le cadre d'intervention de cette mesure devrait en effet être élargi. Le montant retenu pour 2001 au titre du FNE formation est ainsi de 85 millions de francs, sur la base de 9.000 entrées.

D. LES CONGÉS DE CONVERSION

Nombre d'adhésions individuelles enregistrées	Dépenses (allocations et formations)
- 1999 : 781	- 1999 : 93,42 MF
- Janvier à juin 2000 : 537	- Au 30 juin 2000 : 27,02 MF

Source : DARES

Les dépenses au titre des congés de conversion se sont élevées à 27,02 millions de francs au 30 juin 2000, contre 15,2 millions de francs au 30 juin 1999, soit une augmentation de 77,8 %.

Cette hausse des dépenses est liée à l'augmentation du nombre d'entrées dans ce dispositif sur les six premiers mois de l'année 2000 (il y a en

effet eu 537 entrées dans le dispositif durant le premier semestre 2000 contre 128 sur la même période en 1999).

Les congés de conversion ne devraient pas connaître une hausse sensible compte tenu du faible niveau prévisible des licenciements économiques. Le montant retenu pour 2001 au titre des congés de conversion est de 68 millions de francs. Il est calculé sur la base de 1.000 entrées.

CHAPITRE CINQ

LE FINANCEMENT DU RETRAIT D'ACTIVITÉ ET LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES DE CHÔMAGE

Cet agrégat regroupe les dépenses d'indemnisation accordées dans le cadre des mesures de cessation anticipée d'activité, de la participation au financement de l'indemnisation chômage et de certains régimes de retraite.

Ces dépenses, qui financent des revenus de remplacement, s'opposent aux dépenses dites « actives », qui visent à soutenir le marché de l'emploi et à développer les formations professionnelles.

Les crédits s'élèvent à **12,50 milliards de francs** en 2001, contre 15,33 milliards de francs en 2000, soit une **diminution de 18,5 %**. Ils représentent **11,2 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'emploi**.

Financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage

en francs

	Autorisations de programme		Crédits de paiement			Total pour 2001	
	Dotations 2000	Demandées pour 2001	Dotations 2000	Mesures acquises	Services votés		Mesures nouvelles
Dépenses ordinaires							
Titre IV			15 327 320 000		15 327 320 000	-2 826 900 000	12 500 420 000
Totaux pour les dépenses ordinaires			15 327 320 000		15 327 320 000	-2 826 900 000	12 500 420 000
Totaux généraux			15 327 320 000		15 327 320 000	-2 826 900 000	12 500 420 000

I. LES DÉPENSES DE PRÉRETRAITE

Évolution des crédits

(en millions de francs)

	2000	2001	2001/2000
Les « préretraites » du FNE	4.150	2.630	- 36,6 %
Les « préretraites » progressives	1.600	1.419	- 11,3 %
Mesures particulières	423,1	347,4	- 17,9 %
TOTAL	6.173,1	4.396,4	- 28,8 %

La contribution de l'Etat au financement des préretraites passe de 5,75 milliards de francs à 4,05 milliards de francs en 2001, en diminution de près de 30 %.

• **Les préretraites FNE** sont octroyées essentiellement dans le cadre de plans sociaux, et permettent à leurs bénéficiaires de percevoir environ 65 % de leur salaire brut antérieur. Elles sont ouvertes aux salariés de plus de 57 ans, et sont cofinancées par l'Etat et les entreprises. La diminution des crédits est due à la diminution du nombre d'entrées (7.200 contre 19.000).

Bilan physique

- stock 1999 : 80.775 (moyenne annuelle)
- flux 1999 : 11.993 premiers paiements

Bilan financier

Le coût total de la mesure en 1999 s'établit à 8.318 millions de francs :

- dépenses Etat : 6.505 millions de francs, dont 1.813 millions de francs au titre du fonds de concours entreprise ;
- coût pour l'UNEDIC : 2.064 millions de francs.

Pour 2000, une dépense totale de 6.758,2 millions de francs est prévue, dont 2.608,2 millions de francs sur les montant rattachés au titre des fonds de concours. Au 30 juin 2000, 2.855 millions de francs avaient été consommés, soit 42,2 % de l'enveloppe.

Un crédit de 2.230 millions de francs est demandé pour 2001. Cette prévision tient compte de la baisse continue du nombre d'entrée en AS-FNE (21.015 en 1996 et 11.993 en 1999, soit une diminution de 35,7 % par rapport

à 1998, nombre déjà en recul de 13,8 % par rapport à 1997). Le nombre total d'allocataires indemnisés au titre de l'AS-FNE (stock) a également diminué de 18 % entre 1998 et 1999.

Cette baisse s'explique en premier lieu par un nombre de licenciements économiques historiquement bas, notamment dans le secteur industriel.

La diminution des entrées depuis 1998 est aussi le résultat de la politique de resserrement progressif de l'Etat : les taux de participation des entreprises ont été augmentés, le plafonnement du salaire de référence a été renforcé (4 plafonds de la sécurité sociale en 1993, 2 en 1997).

Comme les années précédentes, la prépondérance des hommes se confirme : ils représentent en effet 72,9 % des nouveaux bénéficiaires en 1999, 44,25 % des salariés concernés sont des ouvriers et 28,47 % sont des employés. 40,1 % des adhésions à l'AS-FNE ont eu lieu entre 55 et 56 ans.

Près de 55 % (industries extractives comprises) des bénéficiaires proviennent du secteur industriel. 8,22 % des bénéficiaires travaillaient dans la construction, 28,3 % dans les services et 0,5 % dans l'agriculture.

Les salariés concernés sont en majorité issus d'entreprises de 50 à 499 salariés (41,4 %).

• **Les préretraites progressives** concernent les personnes de plus de 55 ans acceptant la transformation de leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel. Elles perçoivent alors, outre leur rémunération au titre de ce temps partiel, une allocation représentant environ 30 % de leur salaire brut antérieur prise en charge par l'Etat. En 2001, le nombre de bénéficiaires devrait augmenter, passant de 12.600 en 2000 à 16.000¹.

Bilan physique

- stock 1999 : 48.942 (moyenne annuelle)
- flux 1999 : 13.372 premiers paiements
(au 30/05)

Bilan financier

La dépense totale en 1999 a atteint 2.751,4 millions de francs, soit :
- participation Etat : 2.596,3 millions de francs dont 68,7 millions de francs au titre des fonds de concours, et 28 millions de francs au titre des frais de gestion ;
- contribution UNEDIC : 155,1 millions de francs.

¹ Leur nombre est en diminution depuis 1996, notamment du fait de la mise en place de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE). Il convient de relever que le dispositif de l'ARPE ne donne pas lieu à inscription budgétaire car il résulte d'un accord entre partenaires sociaux.

Les préretraites progressives concernent principalement des hommes : 68,33 % en 1999 contre 72,7 % en 1998 (soit une baisse de 6 %), soit un peu moins que l'AS-FNE.

Contrairement aux autres mesures d'âge, les salariés peuvent adhérer à ce dispositif dès 55 ans, de ce fait 82,9 % (en baisse de 10 %) des entrants ont 55 ans ou 56 ans.

Les ouvrier sont les principaux bénéficiaires de cette mesure. Ils représentent 36,87 % des nouveaux bénéficiaires. Les employés représentent 28,9 % des adhésions, tandis que les cadres et les professions intermédiaires en regroupent un tiers.

Le secteur de l'industrie (industrie extractives comprises) est à l'origine de près de 47,6 % des adhésions. 2,65 % des bénéficiaires travaillent dans la construction, 43,3 % dans les services et 0,5 % dans l'agriculture.

Ce sont les grands établissements qui signent le plus souvent des conventions de préretraite progressive. 40,6 % des nouvelles entrées dans le dispositif proviennent d'établissements de plus de 500 salariés.

Pour 2000, 1.600 millions de francs ont été inscrits en loi de finances initiale. Au 30 juin 2000, 1.347,8 millions de francs avaient été consommés.

Un crédit de 1.419 millions de francs est demandé pour 2001 correspondant à 16.000 entrées. En effet, l'arrivée de la génération née en 1946 à un âge permettant l'accès à la mesure, soit 55 ans, devrait avoir un impact sur le nombre d'entrées.

Cette dotation est inférieure à celle prévue en 2000 en raison de la diminution du nombre de l'ensemble des bénéficiaires. En effet, les sorties du dispositif après passage en retraite vont concerner des salariés entrés en 1996, 1997 et 1998, à un moment où les entrées étaient plus nombreuses.

• **Les cessations d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)** ont été mises en place par décret du 9 février 2000 : il s'agit d'un nouveau dispositif de préretraite réservé, lorsqu'il y a participation financière de l'Etat, à des salariés âgés ayant pendant plus de 15 ans effectué des travaux pénibles ou ayant été reconnus travailleurs handicapés. Pour ouvrir droit à l'aide de l'Etat, cette cessation d'activité doit être organisée par un accord de branche et un accord d'entreprise, avec des engagements sur la fixation de la durée du travail à 35 heures et sur des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit 400 millions de francs au titre de ce nouveau dispositif.

• **Les mesures particulières** : la dotation en faveur des mesures spéciales de retraite anticipée à la SEITA étant désormais supprimée, il ne s'agit plus que des préretraites de la sidérurgie - dispositif en extinction -, pour 197,42 millions de francs.

II. LES DÉPENSES D'INDEMNISATION

L'indemnisation du chômage « de solidarité » est assurée par une subvention de l'Etat au Fonds de solidarité.

Toute personne justifiant de 5 ans d'activité salariée durant les 10 dernières années, et ayant épuisé ses droits à indemnisation dans le cadre du régime d'assurance à l'UNEDIC, perçoit l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Par ailleurs, le Fonds de solidarité attribue également l'allocation d'insertion à certaines catégories de demandeurs d'emplois qui n'ont pu acquérir des droits d'indemnisation supérieurs à 3 mois au titre du régime d'assurance chômage.

L'article 131 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a posé le principe de l'indexation annuelle de ces allocations sur l'évolution des prix.

Les recettes du fonds de solidarité sont constituées par le produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires, soit 1 % de leur traitement brut, et par une subvention de l'Etat.

En 2001, cette dernière s'élève à **8.234 millions de francs**, en **diminution de 9,8 %**.

En outre, l'Etat verse 20 millions de francs à l'UNEDIC au titre des allocations complémentaires.

Base de calcul de l'ASS et de l'AI

En application de l'article 131 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, les taux des allocations d'insertion (AI) et de solidarité spécifique (ASS) prévus aux articles L.351-9 et L.351-10 du code du travail, seront révisés une fois par an en fonction de l'évolution des prix.

Antérieurement, la revalorisation de ces allocations ne faisait l'objet d'aucune disposition particulière du code du travail.

Toutefois, afin d'assurer un rattrapage du pouvoir d'achat perdu par les bénéficiaires de l'AI et de l'ASS, les taux avaient été revalorisés respectivement de 29 % et de 6 % à compter du 1^{er} janvier 1998. En effet, les revalorisations de l'ASS avaient été très irrégulières et même inexistantes entre le 1^{er} juillet 1994 et le 1^{er} juillet 1997, date à laquelle l'ASS avait augmenté de 2 %.

Le décret n° 99-1040 du 14 décembre 1999 fixe le taux de l'allocation d'insertion à 59,22 francs par jour, soit 1.776 francs par mois et le taux de l'allocation de solidarité spécifique à 84,07 francs par jour à compter du 1^{er} janvier 2000, soit 2.522 francs par mois.

La majoration est fixée à 36,69 francs par jour pour les allocataires âgés de cinquante cinq ans ou plus et justifiant de vingt années d'activité salariée ainsi qu'aux allocataires âgés de cinquante sept ans et demi ou plus et justifiant de dix années d'activité salariée. La majoration est également accordée aux allocataires justifiant d'au moins cent soixante trimestres validés dans les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse ou de périodes reconnues équivalentes en application du décret n° 98-455 du 12 juin 1998. Le montant total de l'ASS est alors de 3.622 francs par mois.

L'attribution de l'ASS est subordonnée notamment à une condition de ressources. Celles-ci ne doivent pas excéder le plafond visé à l'article R.351-13 3° du code du travail.

Le plafond de ressources, calculé à partir du montant journalier de l'allocation de solidarité spécifique, est actuellement par mois :

- pour une personne seule, de 70 fois le montant journalier de l'allocation de solidarité spécifique au taux simple, soit 5.884,90 francs,

- pour un couple :

. de 110 fois le montant journalier de l'allocation de solidarité spécifique au taux simple pour les personnes qui bénéficient de l'allocation de solidarité spécifique à compter du 1^{er} janvier 1997, soit 9.247,70 francs,

. de 140 fois le montant journalier de l'allocation de solidarité spécifique au taux simple pour les personnes qui bénéficient de l'allocation de solidarité spécifique antérieurement à la date du 1^{er} janvier 1997, soit 11.769,80 francs.

Pour une personne seule, l'allocation différentielle est versée lorsque les ressources sont comprises entre un plancher fixé à 40 fois le taux de l'ASS et un plafond fixé à 70 fois ce taux. Dans le cas d'un couple, une allocation différentielle est versée lorsque les ressources mensuelles du couple sont comprises entre un plancher fixé à 80 fois ou 110 fois le taux journalier de l'ASS, et un plafond fixé à 110 fois ou 140 fois le taux de l'ASS, selon la date d'admission à l'ASS.

De même, l'allocation d'insertion est versée à la condition que les ressources mensuelles soient inférieures à un plafond (10.659 francs pour un couple et 5.329 francs pour une personne seule).

Au 31 mai 2000, le nombre de bénéficiaires de l'ASS s'élève à 410.785 et pour l'AI à 26.365. Les crédits inscrits pour 2001 correspondent à une prévision de 410.000 bénéficiaires pour l'ASS et 22.000 pour l'AI.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

I. ARTICLE 57

Depuis la loi du 27 juillet 1993 relative au développement de l'apprentissage existent des aides forfaitaires au profit des employeurs qui embauchent des jeunes, notamment dans le cadre de contrats d'apprentissage. Par ailleurs, la loi du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage a mis en place une indemnité compensatrice à l'embauche de 6.000 francs et une aide à la formation versée à l'issue de chaque année du cycle de formation.

L'article 131 de la loi de finances pour 1999 avait recentré, à compter du 1^{er} janvier 1999, les primes à l'embauche s'agissant des contrats d'apprentissage sur les jeunes qui ont le plus de difficulté à accéder au marché du travail¹. Les niveaux de qualification donnant droit au versement de cette prime à l'embauche sont désormais les niveaux V (niveau BEP et CAP), V bis et VI (non qualifiés). Cette mesure a exclu du dispositif près du quart des apprentis, soit 50.000 jeunes.

Cette disposition avait permis au gouvernement de réaliser une économie budgétaire, en 1999, d'un montant relativement faible, 60 millions de francs, dans un secteur, celui de la formation en alternance, déjà touché par de telles économies. C'est pourquoi votre commission vous avait proposé, en son temps, de ne pas voter cette disposition.

Le présent article propose, une fois encore, de s'en prendre au financement de l'apprentissage, en réservant l'aide à l'embauche aux employeurs occupant au plus 10 salariés. Cette mesure, comme celle votée en 1999, ne poursuit pas un objectif de réforme de la formation professionnelle - souvent annoncée - mais est motivée par la recherche d'économies, d'un montant modique de 117 millions de francs, eu égard au coût de certains dispositifs inscrits au budget de l'emploi.

Le gouvernement estime que « *cette aide ne paraît plus nécessaire, sauf pour les très petites entreprises* », arguant de la diminution du chômage des jeunes résultant de la bonne tenue de la conjoncture économique.

¹ Le décret n° 98-809 du 12 octobre 1998 a réservé le versement des primes des contrats de qualification aux jeunes qui ne sont titulaires d'aucun diplôme du second cycle de l'enseignement supérieur (hors CAP et BEP).

Cet argument paraît un peu court à votre rapporteur spécial, d'autant plus qu'il n'existe pas de lien automatique entre la diminution du chômage des jeunes, qui reste par ailleurs plus élevé que la moyenne, et les besoins de formation, comme le montre l'apparition de pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs.

II. ARTICLE 58

Actuellement, le budget de l'Etat, et plus précisément le chapitre 44-77 article 81 du budget de l'emploi doté de 460 millions de francs en 2000, assure la compensation aux régimes de sécurité sociale de l'exonération de cotisations d'allocations familiales, dans les quatre cas particuliers où elle reste en vigueur¹, en dépit de la fusion du dispositif général de la « ristourne dégressive » :

- pour les entreprises situées en zone de revitalisation rurale (article L. 242-6-2 du code de la sécurité sociale) ;

- pour les entreprises nouvelles situées en zones rurales ou urbaines défavorisées et exonérées d'impôt en application de l'article 44 *sexies* du code général des impôts ;

- pour les exploitants agricoles pour leurs salariés occasionnels et non occasionnels (articles L. 741-5 et L. 741-6 du code rural) ;

- pour les entreprises relevant de régimes spéciaux de sécurité sociale n'appliquant pas la « ristourne dégressive » ; il s'agit, en pratique, de la SNCF, de la RATP, d'EDF-GDF ou de la Banque de France (article L. 241-6-4 du code de la sécurité sociale).

Le présent article propose de supprimer les dispositifs correspondant aux deux premiers cas, pour les entreprises non agricoles uniquement.

Ainsi les dispositifs d'exonération d'allocations familiales concernant les salariés des exploitants agricoles, des entreprises agricoles situées en zone de revitalisation rurale, et des entreprises relevant de certains régimes spéciaux sont-ils maintenus, mais sont transférés à la charge du FOREC par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

¹ Ce maintien avait été pérennisé par l'article 115 de la loi de finances pour 1998, auquel votre commission, sur ce point, avait été favorable.

Il s'agit, pour le gouvernement, d'une « *rationalisation du dispositif des aides à l'emploi* », en tirant les conséquences de la « réforme » des cotisations patronales de sécurité sociale induites par l'extension du dispositif de la « ristourne dégressive » bénéficiant aux entreprises passées aux 35 heures.

En effet, les entreprises situées dans les zones de revitalisation rurale peuvent bénéficier, lorsqu'elles sont passées aux 35 heures, du nouvel allègement de cotisations sociales, majoré de 1.400 francs par salarié et par an. Quant aux entreprises nouvelles créées dans les zones défavorisées et exonérées d'impôt, elles bénéficient, si elles appliquent la réduction du temps de travail, des allègements de charges sociales prévus par la loi Aubry II, ainsi que de l'exonération de cotisations sociales au titre du premier salarié.

Il convient de s'interroger sur le fait de savoir si, plutôt que de « rationalisation », le présent article n'a pas plutôt pour objet de rattraper des oublis et des erreurs dans la coordination et la modification des textes relatifs aux allègements de charges sur les bas salaires.

Le gain pour l'Etat de la suppression de ces dispositifs s'établirait à 250 millions de francs. Toutefois, cette dotation budgétaire est, d'après le ministère, assez largement déconnectée du coût réel des exonérations supporté par l'ACOSS¹.

Enfin, la suppression de cet article aurait pour effet de ne plus tenir compte de la situation des entreprises concernées, dont les avantages avaient été institués, précisément, pour encourager la création d'emplois dans des zones rurales ou urbaines défavorisées, et, par conséquent, pour lutter soit contre la désertification des campagnes, soit contre l'exclusion sociale, qui perdure, en dépit de la reprise économique et de ses effets sur l'emploi.

III. ARTICLE 59

L'article 25 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions institue une disposition expérimentale consistant à permettre aux demandeurs d'emploi de 26 ans et plus rencontrant des difficultés sociales et professionnelles de bénéficier d'un contrat de qualification. Ce dispositif, communément appelé « contrat de qualification-adulte », devait prendre fin le 31 décembre 2000.

Par ailleurs, les partenaires sociaux étaient invités à négocier avant le 31 décembre 1999 les modalités d'une pérennisation de ce dispositif.

¹ Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

Toutefois, l'exposé des motifs du présent article indique que « *les délais impartis pour cette expérimentation n'ont pas permis aux partenaires sociaux de disposer des éléments nécessaires à une négociation* ».

C'est pourquoi le présent article propose, d'une part, de proroger de 18 mois, jusqu'au 30 juin 2002, le dispositif du contrat de qualification-adulte, et, d'autre part, de fixer au 30 juin 2001 la date à laquelle les partenaires sociaux doivent avoir terminé leur négociation en vue de pérenniser ce dispositif expérimental.

Votre rapporteur spécial considère que le faible nombre de ces contrats conclus jusqu'à présent (3.300 en 1999, 15.000 en 2000, et 14.000 prévus en 2001) ne permet pas, en effet, aux partenaires sociaux de se prononcer sur leur efficacité.

IV. ARTICLE 60

L'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE) a pris la forme, depuis le 1^{er} janvier 1997, d'une exonération de cotisations sociales. Elle bénéficie aux demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés inscrits depuis plus de 6 mois au cours des 18 derniers mois, et aux bénéficiaires du RMI.

La loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes a ouvert le bénéfice de cette aide aux jeunes remplissant les mêmes conditions que pour bénéficier du dispositif emploi-jeune ou à ceux qui sortiraient de ce dispositif à la suite de la rupture de leur contrat. Ce nouveau mécanisme, auquel 344,73 millions de francs sont consacrés dans le projet de budget pour 2001, est dénommé encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN).

Par ailleurs, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a ajouté les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation de parent isolé (API) parmi les bénéficiaires de ce dispositif. Elle dispose également que les titulaires des trois minima sociaux précités peuvent obtenir, depuis le 1^{er} janvier 1999, une participation financière de l'Etat lorsque le projet de création ou de reprise d'entreprise est de nature à assurer l'insertion professionnelle durable des personnes intéressées.

Le dispositif EDEN (article L. 351-24 du code du travail) donne lieu à une aide de l'Etat prenant la forme d'une avance remboursable. Il a été précisé par le décret n° 98-1228 du 29 décembre 1998 : le montant de l'avance

remboursable varie en fonction des caractéristiques financières du projet et du nombre de personnes physiques bénéficiaires de l'aide au titre de ce projet ; l'aide est remboursable dans le délai maximum de cinq ans, le premier remboursement devant intervenir au plus tard 18 mois après son versement.

Par ailleurs, l'Etat peut participer par convention au financement des actions de conseil ou de formation à la gestion d'entreprise. Pour les titulaires d'un emploi jeune qui bénéficient du dispositif, la participation financière de l'Etat peut porter, de plus, sur des actions de suivi ou d'accompagnement.

La décision d'attribution de cette aide peut être déléguée, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2000, à des organismes habilités par l'Etat.

Or, le gouvernement a indiqué que « *la mise au point du dispositif contractuel des marchés publics et la novation que constitue ce dispositif pour l'ensemble des intervenants concernés n'ont permis la désignation de la plupart des organismes délégataires qu'à la fin de l'année 1999* ».

Le présent article vise donc à reporter le terme de l'expérimentation de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2002, afin de bénéficier du temps nécessaire à l'expérimentation du dispositif EDEN, dont le fonctionnement doit être étudié pendant au moins deux ans.

ANNEXE

Réponse de la secrétaire d'Etat au questionnaire de votre rapporteur spécial portant sur l'enquête de la Cour des comptes relative au contrôle par l'Etat des fonds de la formation professionnelle sur la période 1993-1997

I - L'imperfection des dispositions législatives et réglementaires

Question n° 1

Indiquer les mesures qui ont été ou qui seront prises afin de préciser tant la définition que l'encadrement et les modalités de calcul des dépenses de fonctionnement admises pour les différentes catégories d'organismes paritaires collecteurs agréés, en particulier en ce qui concerne leurs frais de gestion et d'information.

Les frais de gestion et d'information des OPCA sont définis par un arrêté du 28 décembre 1995 pour le congé individuel de formation et par un arrêté du 4 janvier 1996 pour le plan de formation, l'alternance et les FAF de non salariés. Ces règles sont complexes et non homogènes. Elles distinguent entre frais de collecte, de conseil, d'information, de gestion administrative, d'études et de recherche. Selon la nature des frais concernés et du type de collecte (plan, alternance), des règles de gestion et des taux plafonds différents sont applicables rendant le dispositif peu lisible. A l'origine, lors de la réforme des OPCA menée en 1995 et 1996, ce dispositif, approuvé par les partenaires sociaux, avait pour ambition de proposer des modes de gestion adaptés aux contraintes et aux spécificités de chaque type de collecte. Après quatre ans d'application, le Groupe national de contrôle a décidé de faire un bilan exhaustif de ce dispositif. Il a saisi en début d'année 2000 l'ensemble des OPCA, en leur proposant une grille d'analyse qui devrait permettre, à l'automne 2000, de connaître la réalité des frais de gestion tels qu'ils sont exposés par ces organismes. En fonction de l'analyse ainsi opérée et des conclusions qui en seront tirées, des propositions de réforme pourraient être faites en fin d'année 2000. Parmi celles-ci une des pistes envisageables pourrait aboutir à proposer un taux unique et global quels que soient les frais engagés et les types de collecte.

Question n° 2

Présenter les efforts entrepris, et, s'il y a lieu, les résultats obtenus, afin de combler les deux principales lacunes relevées par la Cour des comptes dans le champ du contrôle des organismes de formation professionnelle :

- l'absence de contrôle par les services de l'Etat des organismes de formation dans le cadre des actions financées par les seules collectivités territoriales ;

- l'amélioration de la transparence et l'optimisation de la collecte et de l'utilisation de la taxe d'apprentissage.

Des lacunes ont été effectivement relevées par la Cour des comptes dans le champ du contrôle des organismes de formation professionnelle. Deux d'entre elles ont, en particulier, fait l'objet d'observations :

- La Cour regrette que les organismes de formation ne puissent pas être contrôlés par les services régionaux de contrôle à raison des actions financées par les collectivités locales.

En application de l'article L.991-2 (et suivants) du code du travail, les actions financées exclusivement par les collectivités territoriales n'entrent pas dans le champ du contrôle de la formation professionnelle exercé par l'Etat. En vertu de cet article, ce dernier contrôle seulement les conditions d'exécution des actions de formation financées par lui et réalisées par les organismes de formation.

Le secteur financé par les collectivités locales n'échappe cependant pas entièrement au contrôle de l'Etat. Ses services peuvent exercer celui-ci en certaines circonstances :

- dans certains cas, les conseils régionaux eux-mêmes demandent l'intervention des services régionaux de contrôle dans le cadre de conventions passées par cette collectivité avec un organisme de formation ;
- lorsqu'ils vérifient les conventions conclues par un organisme de formation, les services régionaux de contrôle peuvent remonter jusqu'au financeur, qui peut être une collectivité locale ;
- le contrôle des actions de formation financées par les collectivités territoriales peut être enfin réalisé, dans les conditions de droit commun, lorsque ces actions sont cofinancées par le Fonds social européen.

Ces capacités de contrôle de l'Etat existent donc mais sont partielles. Compte tenu des sommes en jeu depuis la mise en place des mesures de décentralisation, il serait plus cohérent de modifier l'article L. 991-2 afin d'étendre le contrôle des services de l'Etat aux actions financées par les collectivités territoriales. Cette extension est à l'étude dans le cadre du projet de réforme de la formation professionnelle.

- La loi du 6 mai 1996, dans l'article codifié L. 119-1, soumet les collecteurs de la taxe d'apprentissage au contrôle financier de l'Etat. La Cour regrette que ce contrôle ne soit pas étendu aux bénéficiaires de cette taxe.

Les services du ministère de l'emploi et de la solidarité soutiennent cette proposition qui permettrait aux services régionaux de contrôle de contrôler l'utilisation de sommes conséquentes faite par les centres de formation des apprentis, leurs utilisateurs finaux.

Un groupe de travail interministériel étudie depuis plusieurs mois les mesures réglementaires et législatives de nature à améliorer la transparence et l'optimisation de la collecte et de l'utilisation de cette taxe. L'extension du contrôle aux bénéficiaires de la taxe fait partie des pistes de réforme envisagées. Elle pourrait être consacrée dans le cadre d'un texte de loi en cours de préparation.

Question n°3

Indiquer s'il a été remédié aux négligences dans la rédaction des textes constatés par la Cour des comptes, et si les textes d'application de la loi ont été publiés, en ce qui concerne notamment l'agrément des organismes de formation.

La Cour des comptes soulève deux séries de problèmes :

- *Des négligences dans la rédaction des textes* : la Cour constate avec raison que l'article R.950-8 du code du travail vise l'article L.950-2 (1°) qui a été abrogé et que l'article L.950-13 (3^{ème} alinéa) renvoie à un autre article du code dont la modification, en 1994, a fait perdre toute pertinence à cette référence.

Ces deux incohérences seront supprimées prochainement dans le cadre de dispositions que le GNC intégrera dans un projet de décret dont le Conseil d'Etat va être saisi.

- *Des dispositions législatives sans textes d'application* : la Cour relève que la procédure d'agrément des organismes de formation, prévue par la loi du 4 février 1995, n'a pas fait l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

Les organismes de formation sont actuellement identifiés par les procédures prévues dans l'article L.920-4 du code du travail, la « déclaration préalable » (appliquée mais partiellement inadéquate) et « l'agrément » (juridiquement inapplicable faute de décret d'application mais aussi techniquement peu praticable).

Ces organismes - pour ne parler que de ceux qui existent réellement, soit 40.000 structures - sont des agents économiques de forme juridique, taille, champ d'activité et réalités extrêmement variés : grandes entreprises formant des tiers (ex : PSA et ses garagistes concessionnaires), grands organismes commerciaux de formation de salariés (ex : CEGOS), organismes professionnels (ex : AFT dans les transports), organismes dépendant des structures consulaires, secteur associatif dans toute sa diversité (ex : grandes associations d'éducation populaire, petites associations de quartier, services municipaux de la jeunesse, AFPA, etc.), multiples organismes de statuts divers (associatif ou SARL) formant principalement des salariés dans des domaines variés, auto-écoles, organismes de formation initiale développant des secteurs « alternance », etc. ...

L'agrément prévu, s'il concerne les organismes, doit en principe les concerner tous. S'il s'agit d'un agrément formel et a priori, de type administratif, il s'avère d'une lourdeur et d'une complexité très importantes. Il demande des moyens considérables et pose en outre des problèmes juridiques (notamment par rapport aux règles européennes de concurrence).

Il apparaît plus judicieux de renforcer les moyens des services compétents du ministère de l'emploi et de la solidarité dans les DRTEFP et à la DGEFP et d'améliorer les textes législatifs et réglementaires existants en la matière.

Plutôt qu'un agrément, très délicat à mettre en œuvre, il conviendrait de réformer la procédure d'immatriculation et d'identification des véritables organismes de formation. C'est pourquoi dans le cadre de la préparation du projet de réforme de la formation professionnelle, j'ai souhaité mettre en place des groupes de travail sur l'offre de formation. Les travaux de ces derniers devront conduire à l'énoncé de propositions visant à améliorer les textes en vigueur. Par exemple : la définition de l'action de formation, la déclaration d'existence, le retrait d'immatriculation, le rejet de dépenses pour prix excessifs ...

Dans cette optique, les dispositions législatives relatives à l'agrément seront abrogées comme le recommande la Cour dans son référé.

La Cour constate également que l'article L.981-11 du code du travail n'a pas fait l'objet d'un décret d'application. Cet article prévoit que les organismes de formation qui accueillent des jeunes titulaires de contrats d'insertion en alternance sont soumis au contrôle de l'Etat dans les conditions définies par décret.

Je considère que le recours aux dispositions de droit commun du livre IX est suffisant pour assurer la protection des jeunes salariés concernés. Les organismes de formation les accueillant sont soumis aux mêmes contrôles que tous les autres organismes de formation. Les services régionaux de contrôle ont précisément, ces dernières années, multiplié les contrôles sur les types d'organismes visés par le référé de la Cour et ont abouti dans de nombreux cas à la mise en œuvre des sanctions prévues au livre IX du code du travail (redressements notamment). A plusieurs reprises, les avocats des organismes incriminés ont dénié à l'administration le droit de contrôler les organismes de formation accueillant les jeunes titulaires de contrats d'insertion en alternance, prétextant l'absence de décret d'application. Jusqu'à présent, les tribunaux n'ont pas retenu cette argumentation, confirmant ainsi la position de mon administration.

II - La faiblesse des moyens du contrôle

Question n °4

Expliquer les raisons qui ont motivé la dissociation, décidée par l'arrêté du 13 août 1997, des trois principales compétences jusqu'alors dévolues au groupe national de contrôle (GNC). Indiquer la façon dont sont désormais exercées ces trois compétences.

Commenter l'appréciation de la Cour des comptes selon laquelle l'arrêté de 1997 aurait provoqué un affaiblissement de l'appui, en matière juridique et fiscale notamment, apporté par le GNC aux services régionaux de contrôle (SRC).

• Avant sa réorganisation, en août 1997, le GNC était organisé en 3 pôles : « organisation du contrôle », « suivi des financements » et « cadre juridique du contrôle ».

L'arrêté du 13 août 1997 a organisé le GNC en 2 pôles, le « cadre juridique du contrôle » étant transféré à la sous-direction « formation tout au long de la vie ».

Cette organisation est toujours en vigueur. Le rattachement du pôle juridique du GNC à la nouvelle sous-direction « formation tout au long de la vie » obéissait à une double logique :

- centrer le GNC sur ses fonctions de contrôle et éviter des situations gênantes dans lesquelles cette entité pourrait être amenée à être juge et partie, c'est-à-dire à la fois à donner des conseils juridiques et à en contrôler ultérieurement l'application ;

- donner à la nouvelle sous-direction, qui devait jouer un rôle moteur de propositions dans le cadre de la préparation de la réforme de la formation professionnelle, les moyens humains et techniques de jouer un rôle efficace.

• Selon la Cour, l'arrêté du 13 août 1997 qui a dissocié du GNC le pôle « cadre juridique du contrôle », composé de 6 personnes (5A, 1B), pour l'intégrer dans une autre structure de la DGEFP, paraît avoir affaibli l'appui porté par le groupe national aux services régionaux de contrôle, notamment en matière juridique et fiscale. Plus que le départ du pôle juridique du GNC, ce sont plutôt les incertitudes ayant régné ces 5 dernières années sur le devenir du corps des inspecteurs de la formation professionnelle qui ont fragilisé ce service de contrôle. Depuis plusieurs années, en effet, le GNC n'a plus ses effectifs de référence en terme d'inspecteurs, ce qui l'empêche de réaliser depuis trois ans des contrôles sur place et de donner un appui suffisant aux services régionaux de contrôle. Seule la remontée de ses effectifs, à partir de 2000, lui permettra de jouer son rôle d'appui, notamment en matière juridique et fiscale. Afin de faciliter ce renouveau, le GNC a été amené à améliorer ses méthodes de travail, en accroissant de façon importante ses relations avec les autres missions de la DGEFP. Par exemple, dans deux secteurs plus précisément, des groupes de travail communs ont été mis en place afin de faire bénéficier le GNC et les SRC d'appuis extérieurs : avec la mission « marché de la formation » pour réviser les méthodes d'accès des organismes de formation au marché de la formation (renforcement de la déclaration d'existence), et avec le département FSE afin de rationaliser l'attitude des différents services face à un secteur nouveau et complexe.

Question n° 5

Indiquer si une réforme du « commissionnement » est engagée, suite aux observations de la Cour des comptes sur ce point.

La Cour juge que le « commissionnement » permettant aux inspecteurs et contrôleurs d'exercer leur contrôle (article L. 991-3) est désuet.

Je souhaite conserver le commissionnement. A l'heure où les spécialistes du contrôle de la formation professionnelle sont intégrés dans un corps unique

d'inspecteurs du travail, le commissionnement s'avère un moyen important d'identifier, aussi bien au niveau régional que national, des agents remplissant des missions à la technicité spécifique, très différentes de celles remplies par les autres inspecteurs du corps. Il permet également d'éviter que tout membre de ce corps puisse se saisir de dossiers de contrôle sans en avoir les compétences nécessaires.

Cependant, le commissionnement, tel qu'il est appliqué à l'heure actuelle, peut constituer, dans certains cas, comme le souligne la Cour, un obstacle à la mise en œuvre du contrôle des organismes de formation, des entreprises ou des OPCA exerçant leur activité dans un cadre inter-régional. En effet, seuls les membres du GNC ont un commissionnement ministériel leur donnant une autorité nationale. Les inspecteurs des SRC ont une compétence donnée par le Préfet de région et donc limitée strictement aux organismes entrant dans leur champ géographique régional.

Aussi, afin d'étendre la compétence des SRC et de leur donner un droit de suite inter-régional, mes services réfléchissent à diverses solutions qui pourraient renforcer l'efficacité des agents en poste dans les SRC : commissionnement national accordé ponctuellement à un inspecteur de SRC dans le cadre d'un dossier spécifique ou commissionnement national accordé d'office et de façon permanente à un membre de chaque SRC (le chef de service de préférence).

Question n° 6

Faire le point sur les suites données aux observations suivantes de la Cour des comptes :

- la faiblesse des moyens en personnels du GNC et des SRC (celui de l'Ile-de-France en particulier) ;

- les risques de moindre intérêt pour les activités de contrôle, suite à l'intégration des corps spécialisés chargés du contrôle de la formation professionnelle dans ceux de l'inspection du travail ;

- les insuffisances et les lacunes de la formation, tant initiale que continue, des agents chargés du contrôle.

Ces différents points appellent les observations suivantes :

- Les moyens du GNC

La Cour regrette la baisse des effectifs du GNC (2 inspecteurs affectés au contrôle lors de l'enquête de la Cour) alors que de nouvelles compétences ont été attribuées aux services de contrôle depuis trois ans.

Un programme de renforcement des moyens humains affectés au pôle contrôle du GNC a été décidé :

- en 2000, deux inspecteurs expérimentés rejoindront le GNC. Ils permettront de recommencer les contrôles sur place arrêtés depuis 3 ans ;
- compte tenu de l'ampleur des tâches (contrôles, relance de l'animation des SRC), le renforcement de ce pôle se poursuivra en 2000 : d'ores et déjà un poste supplémentaire est offert à la prochaine CAP (mars) qui permettrait au GNC, s'il était pourvu, de retrouver les effectifs d'inspecteurs de 1997 ;
- un autre poste sera proposé lors des prochaines CAP de juin 2000 ;
- par ailleurs, la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) a demandé au ministre de l'économie et des finances la mise à disposition du ministère d'une dizaine d'inspecteurs des impôts. Si cette démarche venait à aboutir, le GNC devra bénéficier du renfort de l'un d'entre eux afin de développer ses capacités d'expertise en matière fiscale (TVA, impôt sur les sociétés, régime des associations ...)
- un poste de catégorie B, poste qui n'existe pas au GNC à l'heure actuelle, devrait être également pourvu : cet agent servira d'appui logistique aux inspecteurs de la formation professionnelle et les déchargera de tâches de gestion qui deviennent très lourdes : documentation, appui juridique, suivi des contentieux (plusieurs dizaines de dossiers de ce type vont arriver au GNC dans les mois à venir).

Cet effort de renforcement se poursuivra en 2001.

- Les effectifs des SRC

La Cour regrette la modicité des effectifs de corps de contrôle (70 inspecteurs et 40 contrôleurs) affectés aux SRC.

Dans ce secteur également, le ministère a décidé de faire des efforts conséquents afin de renforcer les moyens de ces services :

- animé par la DAGEMO, un groupe de travail étudie les charges de contrôle des services et souhaite aboutir à la définition d'effectifs de contrôle de référence, dans les meilleurs délais ;

- suite à la réforme du corps de l'inspection du Travail, une première promotion de 7 inspecteurs du travail affectés au contrôle de la formation professionnelle sortira de l'institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) en juin 2000. Ils iront renforcer en priorité les SRC ayant les besoins en personnels les plus criants. En 2001, il a été décidé d'ores et déjà que 10 nouveaux inspecteurs seront affectés en SRC. Chaque année par la suite, au sein de chaque promotion d'inspecteurs du travail, un certain nombre de postes sera réservé au contrôle de la formation professionnelle ;

- l'Ile-de-France, conformément aux souhaits de la Cour, fait, dès 2000, l'objet de la plus grande attention. Sur les 7 nouveaux inspecteurs sortant de l'INTEFP, 3 seront affectés à cette région.

La Cour redoute également que la fusion des emplois d'inspecteurs de la formation professionnelle au sein du corps des inspecteurs du travail n'aboutisse à une moindre spécialisation des personnels concernés, appelés à une certaine polyvalence dans l'inspection du travail élargie et à une diminution des effectifs affectés au contrôle. Plusieurs décisions et mesures ont été prises qui visent à garder au contrôle de la formation professionnelle sa spécificité et son importance au sein du nouveau corps des inspecteurs du travail :

- renforcement progressif des effectifs par affectation au contrôle, chaque année, d'inspecteurs issus de l'INTEFP ;

- programmes spécifiques de formation au contrôle de la formation professionnelle ;

- maintien des services régionaux de contrôle au sein desquels seront affectés les inspecteurs du travail souhaitant faire du contrôle de la formation professionnelle. Cette disposition permet de maintenir une unité du contrôle au niveau régional. Elle sous-entend que le contrôle est réservé exclusivement aux inspecteurs du travail en poste dans les SRC. Elle permettra de diversifier les compétences de ces inspecteurs en leur offrant la possibilité, en cours de carrière, d'intégrer pendant quelques années un SRC ;

- c'est dans cette optique que le commissionnement sera maintenu.

Les choix arrêtés ci-dessus permettront de conserver une spécialisation et une compétence fortes des agents contrôlant la formation professionnelle tout en permettant aux inspecteurs du travail d'améliorer leur mobilité et de diversifier leurs fonctions.

- *La formation des agents*

La formation des agents constitue un enjeu important. Des techniques spécifiques (comptabilité notamment) doivent être acquises au cours de la scolarité. La DGEFP, en liaison avec la DAGEMO et l'INTEFP, a été amenée à proposer des solutions qui permettent de mieux satisfaire les besoins des inspecteurs. Plusieurs chantiers ont été ouverts :

- concernant la formation initiale offerte aux inspecteurs reçus aux concours et intégrant l'INT, la formation est en cours de refonte. La scolarité 1999/2000 peut être considérée comme expérimentale, un processus définitif devant être mis en place au profit de la promotion suivante (2000/2001).

Dans le cadre de la scolarité 1999/2000, tous les inspecteurs du travail ont suivi un tronc commun de 12 mois et 6 mois (janvier-juin 2000) de spécialisation. La prochaine scolarité sera marquée par un renforcement du module de spécialisation qui durera 9 mois, pour 9 mois également consacrés au tronc commun. Ces quelques mois supplémentaires permettront d'approfondir, au profit des inspecteurs destinés au contrôle de la formation professionnelle, l'apprentissage de connaissances techniques complexes et de mieux répondre aux attentes mal satisfaites jusqu'à présent dans certains domaines (comptabilité, droit des sociétés, contentieux, méthodologie du contrôle ...)

- concernant la formation continue, qui doit permettre, en cours d'année, à un inspecteur du travail de se former, à sa demande, aux techniques spécifiques du contrôle de la formation professionnelle, le dossier est moins avancé. Une solution simple consisterait à les inviter à suivre le module de 9 mois de formation spécifique suivi par les élèves de l'INTEFP. Mais ce module pourrait s'avérer inadapté pour certains inspecteurs du travail qui, du fait de certains acquis en matière de formation professionnelle, pourraient avoir besoin de cycles de formation plus courts et plus ciblés sur certaines techniques. Des réflexions sont en cours avec l'INTEFP sur ce sujet qui pourraient aboutir à une refonte de certains stages existants à l'heure actuelle dans son catalogue de formation.

III - Les insuffisances de la conduite de la politique de contrôle

Question n° 7

Commenter les observations de la Cour des comptes relatives aux dysfonctionnements observés dans l'établissement des bases de données (transmission de données lacunaires par les services fiscaux, bases de données souvent incomplètes ...), voire à leur faible utilité. Indiquer les

mesures qui ont été ou qui seront prises afin de mettre un terme à cette situation peu satisfaisante.

Question n° 8

Indiquer si un guide méthodologique du contrôle a été désormais établi et s'il est disponible dans les SRC. Le cas échéant, en fournir un exemplaire.

Le GNC est destinataire de synthèses de documents divers qui sont saisis au niveau local par les SRC : déclarations fiscales n° 2483 et 2068, bilans pédagogiques et financiers .. Ces tâches administratives imposées aux services régionaux mobilisent des moyens humains importants, au détriment des opérations de contrôle, regrette la Cour.

Les observations de la Cour appellent les réponses suivantes :

- Les relations avec les services fiscaux concernés, eux aussi, par les déclarations 2483 (participation des employeurs) et 2068 (crédit d'impôt formation) pourraient être améliorées estime la Cour : les services fiscaux destinataires des 2483 ne transmettent pas toutes ces déclarations aux SRC qui en ont besoin pour établir leurs statistiques.

La DGEFP, consciente de ces dysfonctionnements, a engagé une réflexion globale sur l'ensemble de ces problèmes. Un groupe de travail animé par le GNC, composé de représentants des SRC, réfléchit à l'heure actuelle sur le contenu des déclarations citées plus haut, sur l'importance relative de leurs différents contenus, sur les possibilités d'alléger la charge de saisie, de simplifier les relations avec les services fiscaux (échanges de données informatisées), voire de sous-traiter les opérations de saisie à un intervenant extérieur.

En parallèle, travaille un autre groupe de travail réunissant plusieurs intervenants concernés par les problèmes énumérés plus haut : DARES, DGEFP, services fiscaux notamment. Le but de ce travail commun est d'étudier les pistes de réforme qui permettraient d'alléger les charges de travail et de rationaliser les circuits que suivent les différents documents.

- La Cour constate également que les SRC disposent d'informations incomplètes puisque des bases de données d'importance ne lui sont pas accessibles : mission locale, PAIO, CARIF, crédits FSE, EDFD... Ces informations ne sont en effet pas directement accessibles par les SRC. Mais la plupart d'entre elles, du moins parmi les plus importantes (CARIF, crédits

FSE par exemple) sont détenues par les autres services de la direction régionale. Les SRC, en tant que de besoin, peuvent donc en disposer en s'adressant à un des quatre autres services de la direction. Le groupe de travail visé ci-dessus réfléchit en outre à la constitution, à moyen terme, sous la responsabilité de la DARES, d'une base de données unique, regroupant toutes les informations utiles aux services déconcentrés.

- La Cour constate enfin que ces bases de données sont peu utilisées par les SRC pour orienter leur politique de vérifications.

La DGEFP est consciente qu'il convient d'améliorer les pratiques professionnelles et la stratégie du contrôle. A l'avenir le GNC devra être plus précis et plus directif dans les objectifs qu'il fixe aux SRC. Il convient donc d'élaborer des outils d'analyse de gestion, tels que ratios de couverture des différents secteurs (entreprises, OPCA, organismes de formation ...) ou ciblage des interventions à partir de paramètres reposant sur la nature de risques ...

Ce chantier sera lancé, en coopération avec les SRC, au cours du deuxième semestre de l'année 2000. Au cours de la même période sera entreprise l'actualisation du guide méthodologique de contrôle, non mis à jour depuis 1995.

Question n° 9

Fournir les documents qui fixent, au niveau central, les orientations générales de la politique de contrôle. Indiquer les principes qui président à la définition de cette politique de contrôle, en indiquant la manière dont elle pourrait être établie de façon plus précise. Récapituler ses principaux axes depuis 1993.

L'arrêté du 13 août 1997 prévoit que le GNC « élabore des instructions aux services déconcentrés ». En début d'année, le GNC fixe donc aux SRC les axes de contrôle qu'ils devront privilégier au cours de l'année à venir.

Les objectifs fixés aux SRC obéissent à une logique forte : ils correspondent à des priorités nationales qui manifestent le souci du ministre et de ses services de contrôler rationnellement le champ de la formation professionnelle et de lutter contre les abus qui peuvent survenir dans certains secteurs. Ainsi, depuis 1994, les principaux champs contrôlés ont été les suivants :

- circulaire de 1994 : l'activité des acteurs de la formation en alternance, les PAIO, les missions locales ;
- circulaire de 1995 : les contrats de qualification (organismes de formation) et les opérations financées par le FSE ;
- circulaire de 1996 : les contrats de qualification, notamment dans le secteur des entreprises de grande distribution ;
- circulaire de 1997 : les OPCA régionaux ;
- circulaire de 1998 : les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage, l'utilisation des fonds structurels (FSE), les organismes de formation, les OPCA ;
- circulaires de 1999 et 2000 : l'utilisation des FSE, les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage.

Cette politique d'assignation d'objectifs prioritaires a permis au cours des dernières années d'obtenir des résultats probants dans plusieurs secteurs sensibles comme la lutte contre les abus en matière de contrats de qualification, la limitation des disponibilités excédentaires des OPCA, la mise en évidence d'abus en matière de taxe d'apprentissage.

Outre la poursuite des objectifs nationaux définis chaque année, chaque SRC conserve la possibilité de se livrer à des contrôles propres à la région concernée,

les interventions étant alors motivées par l'excellente connaissance du terrain régional que possèdent ces services.

La Cour regrette que les axes de contrôle fixés par le GNC soient trop généraux et pas assez précis.

Mes services, conscients de ces limites, réfléchissent aux moyens de rendre plus précis et plus directifs les objectifs définis annuellement. Il conviendra dans les années futures d'élaborer des outils précis d'analyse de gestion et de concevoir de véritables tableaux de bord qui permettront notamment de mieux cibler et orienter les contrôles.

La conception des outils afférents devrait se faire en relation avec les responsables des services déconcentrés au cours du deuxième semestre de cette année.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 2 novembre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'examen des **crédits du budget de l'emploi et de la solidarité : I.- Emploi et articles 57 et 60 rattachés pour 2001**, sur le rapport de **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits du ministère de l'emploi s'élevaient, dans le projet de loi de finances pour 2001, à 111,83 milliards de francs, alors qu'ils s'établissaient à 122,07 milliards de francs en 2000 : cette diminution de 1,9 %, après une progression de 2,3 % en 2000, montre que le budget de l'emploi, en raison de l'amélioration conjoncturelle du marché du travail, ne constitue plus une priorité pour le Gouvernement.

Il a ensuite fait part des quatre observations que lui inspirent les dotations allouées à l'emploi pour 2001. Il a d'abord déploré que le budget de l'emploi ne retrace pas l'ensemble des crédits de la politique de l'emploi. Le coût des 35 heures, en effet, n'apparaît pas dans le budget, étant supporté par le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), dont le rapporteur avait dénoncé l'année dernière la grande complexité en parlant « d'usine à gaz ». Seuls 280 millions de francs sont inscrits au budget de l'emploi pour 2001 au titre des aides au conseil dans le cadre des 35 heures, alors que les dotations du FOREC s'établiront à 85 milliards de francs. Il a dès lors considéré que le budget de l'emploi n'était plus sincère et que le véritable coût de la politique de l'emploi devait prendre en compte non seulement les dotations du ministère, mais également celles du FOREC, soit un total de 196,83 milliards de francs.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a ensuite noté que l'amélioration de la situation de l'emploi connaissait de réelles limites. Certes, le taux de chômage est revenu de 12,6 % de la population active à la mi-1997 à 9,6 % au milieu de cette année, mais il a estimé que cette évolution était fragile, tenant uniquement à la bonne conjoncture. Le chômage français reste à un niveau élevé, 9,6 %, contre 9 % dans la zone euro, 8,3 % dans l'Union européenne, 2,5 % aux Pays-Bas et 4,1 % aux Etats-Unis. Par ailleurs, l'amélioration de la situation de l'emploi est inégale, les femmes, les jeunes, les non ou peu diplômés, les salariés précaires, les chômeurs de longue durée continuant d'être touchés plus sévèrement que la moyenne nationale par le chômage. Il a surtout déploré qu'un recul important du chômage se heurte au niveau élevé du chômage structurel, évalué par la Caisse des dépôts et consignations à 8 % de la population active, mais à 3 % seulement aux Etats-Unis. Il a d'autre part regretté que l'incitation au travail en France reste trop faible, et le coût du travail, trop élevé. Ce phénomène, connu sous le nom de « trappe à inactivité », dissuade certaines personnes de

chercher du travail en raison de gains de revenus trop faibles, voire nuls, par rapport aux montants des minima sociaux dont elles peuvent bénéficier : il est donc financièrement plus intéressant pour elles de rester au chômage.

Il a ensuite expliqué que, seule, la conjoncture permet au Gouvernement de dégager des économies sur les crédits de l'emploi. Cela se vérifie à travers la forte baisse des flux d'entrée dans les dispositifs de la politique de l'emploi : ainsi le nombre de contrats initiative-emploi a-t-il diminué de 41 % depuis 1997, celui des contrats-emploi consolidé de 47 % et celui des contrats emploi-solidarité, de plus de 48 %. Il s'est inquiété de l'absence de réformes structurelles susceptibles de faire reculer le montant du budget de l'emploi, ses crédits n'allant pas manquer de connaître une vive expansion en cas de retournement conjoncturel et de reprise du chômage.

Enfin, il a observé que les échéances se rapprochaient pour les emplois-jeunes. En 2001, le coût de ce dispositif s'accroît de 3,1 %, soit un rythme moins rapide qu'en 1999 et 2000, en raison du ralentissement de la montée en charge du dispositif, 22 milliards de francs étant tout de même inscrits au budget au titre des emplois-jeunes en 2001. Il a rappelé que, à la fin du mois d'août dernier, ils étaient 263.800, le Gouvernement escomptant le recrutement de 280.000 jeunes à la fin de cette année. Il continue d'afficher son objectif initial de porter le nombre de jeunes embauchés à 350.000 d'ici la fin de l'année 2001. Le rapporteur spécial a toutefois mis en évidence le fait que, si cet objectif était atteint, les crédits inscrits dans le budget général s'avéreraient très insuffisants, le coût en année pleine de 350.000 emplois-jeunes s'établissant en effet à environ 37 milliards de francs pour le seul budget de l'Etat, alors que seulement 24,6 milliards de francs sont prévus pour 2001. En effet, il convient de garder à l'esprit que le budget de l'emploi ne regroupe pas l'ensemble des crédits destinés au financement des emplois-jeunes, les budgets de l'éducation nationale, de l'intérieur, de la justice et de l'outre-mer étant également sollicités. Il a fait part de ses inquiétudes sur l'avenir de ces jeunes, rappelant que cette question avait été très bien analysée par M. Alain Gournac dans le rapport qu'il a établi au nom de la commission des affaires sociales sur le bilan, à mi-parcours, des emplois-jeunes.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a ensuite présenté les quatre articles rattachés, pour leur examen, au budget de l'emploi.

L'article 57 propose une fois encore de s'en prendre au financement de l'apprentissage en réservant l'aide à l'embauche aux employeurs occupant au plus dix salariés. Cette mesure ne poursuit en aucun cas un objectif de réforme de la formation professionnelle, qui est souvent annoncée, mais elle est uniquement motivée par la recherche d'économies budgétaires estimées à 117 millions de francs, soit un montant relativement modique au regard des sommes considérables mobilisées par certains dispositifs, les 35 heures en premier lieu. Par ailleurs, il n'existe pas de lien automatique entre la diminution du chômage des jeunes, qui reste par ailleurs plus élevé que la moyenne, et les besoins de formation comme le montre l'apparition de pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs.

L'article 58 propose de supprimer le dispositif d'exonération de cotisations familiales pour les salariés des entreprises non agricoles, situées dans des zones défavorisées. La suppression de ces dispositifs aurait pour effet de ne plus tenir compte de la situation des entreprises concernées, dont les avantages avaient été institués précisément pour encourager la création d'emplois dans ces zones défavorisées, et par conséquent pour lutter soit contre la désertification des campagnes, soit contre l'exclusion sociale continuant d'affecter certains quartiers urbains.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a ensuite présenté les articles 59 et 60. Le premier vise à proroger de 18 mois, jusqu'au 30 juin 2002, le dispositif du contrat de qualification-adulte et de fixer au 30 juin 2001 la date à laquelle les partenaires sociaux doivent avoir terminé leurs négociations en vue de pérenniser ce dispositif expérimental. Le second article propose de reporter le terme de l'expérimentation du dispositif dénommé « encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) » de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2002, afin de bénéficier du temps nécessaire à son expérimentation.

Un débat s'est ensuite instauré.

M. Gérard Braun a voulu savoir s'il était possible de continuer de recruter des emplois-jeunes au-delà de l'année 2001, puis a exprimé ses inquiétudes quant à l'avenir des jeunes embauchés, notamment dans les associations et les collectivités territoriales.

M. Philippe Adnot a voulu connaître le montant du FOREC en 2001, ainsi que le nombre d'emplois qu'il permettrait d'aider. Il a ensuite estimé que les emplois-jeunes étaient à l'origine d'un effet d'éviction à l'égard des contrats emploi-solidarité, plus adaptés aux publics les plus défavorisés.

M. Alain Lambert, président, a manifesté son attachement à la sincérité des comptes publics et par conséquent à celle du budget de l'emploi, regrettant que la totalité du coût de la politique de l'emploi ne puisse être simplement appréhendée. Il a également fait part de son attachement à la reprise d'activité par de nombreuses personnes longtemps marginalisées du marché du travail, ce qui l'avait amené, avec le rapporteur général, M. Philippe Marini, à déposer une proposition de loi tendant à instituer un revenu minimum d'activité (RMA). Il a enfin voulu savoir quelles seraient les conséquences financières de la nouvelle convention d'assurance-chômage pour le budget de l'emploi.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a rappelé que le Gouvernement avait prévu d'achever le recrutement des 350.000 emplois-jeunes à la fin de l'année 2001 et que, par conséquent, l'effet sur l'emploi de ce dispositif après cette date devrait être quasi-nul. Il a indiqué que, avant son départ du Gouvernement, Mme Martine Aubry avait estimé que 55 % des emplois-jeunes dans les associations étaient solvabilisés et que les autres devaient faire l'objet d'une réflexion tendant à leur permettre d'intégrer le marché du travail. Il a rappelé que le FOREC devrait supporter des dépenses à hauteur de 67 milliards

de francs en 2000 et de 85 milliards de francs en 2001, alors que la réduction du temps de travail, d'après le Gouvernement lui-même, permettrait au milieu de cette année de créer ou de préserver plus de 220.000 emplois : comme le Sénat l'avait à plusieurs reprises affirmé, on ne connaîtra jamais le nombre exact d'emplois créés par les 35 heures, d'autant plus que les créations dont il est question ne sont que des engagements, et non des décisions fermes. Le nombre de contrats emploi-solidarité a nettement diminué depuis 3 ans, les publics les plus défavorisés étant en effet pénalisés par la priorité accordée aux emplois-jeunes. En vertu de la nouvelle convention d'assurance-chômage, l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) devrait verser 7 milliards de francs à l'Etat, mais ni les modalités de versement, ni l'utilisation de cette somme, ni même le support législatif utilisé pour y procéder ne sont connus à l'heure actuelle.

Puis, conformément aux recommandations du rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat le **rejet du projet de budget de l'emploi pour 2001, la suppression des articles 57 et 58 rattachés, ainsi que l'adoption sans modification des articles 59 et 60.**

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

Les crédits du titre IV du budget de l'emploi ont été majorés de 39,685 millions de francs.

Le chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle », article 11 « Formation en alternance. Primes des contrats d'apprentissage » a été abondé de 34 millions de francs afin de tenir compte des modifications intervenues à l'article 57 relatif à la réforme de l'aide forfaitaire à l'embauche d'apprentis (cf. infra) ;

Par ailleurs, trois chapitres ont vu leurs dotations majorées, à titre non reconductible, de la façon suivante :

- 1,06 million de francs sur le chapitre 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté », dont 200.000 francs sur l'article 11 « programme en faveur des chômeurs de longue durée (fonctionnement) », 690.000 francs sur l'article 51 « Insertion par l'économique : entreprises d'insertion, associations intermédiaires et entreprises d'intérim d'insertion », et 170.000 francs sur l'article 80 « Réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes » ;

- 4 millions de francs sur le chapitre 44-73 « Relations du travail et amélioration des conditions de travail » article 11 « Formation économique et sociale des travailleurs appelés à exercer des responsabilités syndicales et actions d'études et de recherche syndicales » ;

- 625.000 francs sur le chapitre 44-79 « Promotion de l'emploi et adaptations économiques », dont 375.000 francs sur l'article 11 « Promotion de l'emploi : subventions diverses », et 250.000 francs sur l'article 15 « Promotion de l'emploi : dotations déconcentrées pour la promotion de l'emploi ».

II. MODIFICATION DES ARTICLES

A. MODIFICATION DE L'ARTICLE 57

L'Assemblée nationale, dans un premier temps, avait supprimé l'article 57 qui proposait de réserver l'aide à l'embauche d'apprentis aux employeurs occupant au plus 10 salariés.

Le vote de l'Assemblée nationale, quasi-unanime, reposait sur les arguments développés par votre commission : atteinte au financement de l'apprentissage, et message négatif envoyé aux petites entreprises qui seront confrontées à des difficultés suffisamment grandes lorsqu'elles devront passer aux 35 heures.

Mais, au cours de la 2^{ème} délibération, l'Assemblée nationale a finalement adopté un amendement du gouvernement rétablissant cet article, mais prévoyant que l'aide à l'embauche d'apprentis serait réservée aux entreprises employant au plus 20 salariés.

Votre commission, pour les raisons qu'elle a déjà développées quant à l'atteinte portée au financement de l'apprentissage, vous propose de supprimer cet article, y compris dans sa nouvelle rédaction.

B. MODIFICATION DE L'ARTICLE 58

L'article 58 prévoit de supprimer l'exonération de cotisations d'allocations familiales pour les entreprises situées dans des zones de revitalisation rurale et les entreprises nouvelles exonérées d'impôt.

La commission des finances de l'Assemblée nationale, sur proposition de son rapporteur spécial, comme sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales, avaient proposé de supprimer cet article, estimant la mesure gouvernementale « *pour le moins prématurée* ».

En effet, les entreprises concernées, dont beaucoup comptent moins de 20 salariés, n'ont l'obligation de passer aux 35 heures qu'à partir du 1^{er} janvier 2002. Or, la proposition du gouvernement aboutirait à priver ces entreprises de l'exonération de cotisations d'allocations familiales, alors qu'elles ne bénéficient pas encore des aides à la réduction du temps de travail.

L'Assemblée nationale a toutefois adopté un amendement du gouvernement tendant à n'appliquer les dispositions de l'article 58 à partir du 1^{er} janvier prochain qu'aux entreprises de plus de 20 salariés, et, par

conséquent, à reporter d'une année l'application de ces dispositions aux autres entreprises.

Votre commission considère cependant que les préoccupations relatives à l'aménagement du territoire ne sont pas prises en considération par cet amendement.

Elle vous propose donc de maintenir sa position initiale, consistant à supprimer cet article.

C. ADOPTION D'UN ARTICLE 59 BIS

L'Assemblée nationale, à l'initiative de MM. Gérard Bapt et Jacques Barrot, a adopté un article 59 *bis* tendant à permettre aux entreprises de travail temporaire d'affecter la totalité du produit de la contribution de 0,4 % pour la formation en alternance versée au titre des salariés intérimaires à la formation de ces derniers.

En effet, les entreprises de travail temporaire versent environ 250 millions de francs au titre de cette contribution, dont 35 % sont versés au bénéfice de l'interprofessionnalité.

Il s'agit donc d'affecter la totalité de ce produit à la formation en alternance des salariés intérimaires, afin notamment de favoriser le développement du contrat mission formation jeunes intérimaires.

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