

N° 81

---

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1996*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

**TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE**

Par MM. Louis SOUVET et Jean MADELAIN.

Sénateurs.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°41) (1995-1996)

---

Lois de finances.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	17
<b>I. DÉMULTIPLIER LES EFFETS DE LA CROISSANCE SUR L'EMPLOI</b> .....	28
<b>A. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI N'EST PAS ENCORE CONSOLIDÉE</b> .....	29
1. <i>La poursuite des créations d'emplois</i> .....	29
2. <i>... n'a pas les effets escomptés sur le chômage</i> .....	32
<b>B. L'EFFORT BUDGÉTAIRE SE CONCENTRE PROGRESSIVEMENT SUR L'AIDE À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR MARCHAND</b> .....	40
1. <i>A une politique de l'emploi fondée sur la diversité des modes d'intervention</i> .....	40
a) Les grands axes de la politique de l'emploi.....	40
b) Les évolutions.....	44
2. <i>... succède une politique privilégiant l'insertion dans le secteur marchand par un allègement du coût du travail et l'assouplissement du cadre juridique de l'exécution du contrat de travail</i> .....	45
a) Mesures d'urgence et plans emploi rythment la lente évolution du code du travail.....	45
b) Bilan des mesures destinées à alléger le coût du travail.....	49
(1) La création et la promotion de l'emploi.....	50
(a) <i>L'allègement de cotisations sociales sur les bas salaires</i> .....	50
(b) <i>L'exonération pour l'embauche d'un premier, deuxième ou troisième salarié</i> .....	54
(c) <i>Les emplois familiaux</i> .....	57
(2) L'aide à la flexibilité du travail : le temps partiel.....	59
(3) La lutte contre l'exclusion.....	60
(a) <i>Le contrat initiative-emploi</i> .....	60
(b) <i>Le contrat de retour à l'emploi</i> .....	61
(c) <i>L'aide au premier emploi des jeunes et le complément d'accès à l'emploi</i> .....	61
<b>II. RATIONALISER ET RÉORGANISER LA POLITIQUE DE L'EMPLOI</b> .....	62
<b>A. LA RÉFORME ET LA RÉORGANISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE</b> .....	63
1. <i>Des crédits d'Etat en légère diminution mais un effort national en augmentation constante</i> .....	64
2. <i>Bilan global de la formation professionnelle en 1994 et perspective pour 1996</i> .....	74
a) La formation des jeunes.....	75
b) La formation des adultes.....	82
<b>B. LES GAINS DE PRODUCTIVITÉ DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI</b> .....	86
1. <i>Les moyens des services</i> .....	86
2. <i>L'agence nationale pour l'emploi (ANPE)</i> .....	87
3. <i>L'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)</i> .....	89
<b>C. LA RÉORIENTATION DES DISPOSITIFS D'INSERTION</b> .....	91
1. <i>Les contrats emploi-solidarité (CES)</i> .....	91
2. <i>Les emplois consolidés à l'issue d'un CES (ECIC)</i> .....	93
3. <i>L'insertion par l'économique</i> .....	93
a) Les associations intermédiaires.....	93

b) Les entreprises d'insertion .....	94
4. <i>L'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE)</i> .....	95
<b>D. LE REcul DES DÉPENSES PASSIVES</b> .....	96
1. <i>L'indemnisation du chômage</i> .....	96
a) La situation de l'UNEDIC .....	96
b) L'activation des dépenses passives .....	98
2. <i>Le fonds national de chômage</i> .....	99
3. <i>Les préretraites</i> .....	100
<b>E. LA POURSUITE DE L'AJUSTEMENT DES CRÉDITS DES RELATIONS DU TRAVAIL AUX BESOINS CONSTATÉS</b> .....	101
1. <i>L'hygiène et la sécurité</i> .....	102
2. <i>Les conflits du travail</i> .....	103
3. <i>La négociation collective</i> .....	104
4. <i>Le mouvement syndical</i> .....	106
5. <i>Les conseils de prud'hommes</i> .....	107
<b>ANNEXE</b> .....	111

Cet avis est présenté par deux rapporteurs :

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



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le mercredi 29 novembre 1995, sous la présidence de M. Jacques Bimbenet, vice-président, la commission a d'abord procédé à l'examen du rapport de M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits en faveur du travail et de l'emploi inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996.*

*En préliminaire, Mme Marie-Madeleine Dieulangard a regretté le manque de disponibilité de M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales, pour venir présenter son budget devant la commission des affaires sociales.*

*Après avoir souligné que le projet de budget consacré au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle s'inscrivait directement dans les priorités gouvernementales, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a présenté les crédits du ministère : 99,51 milliards, en augmentation de 5,7 % par rapport aux crédits ouverts en 1995. S'y ajoutent 38,8 milliards inscrits au budget des charges communes, en augmentation de 9,6 % par rapport à 1995 soit au total 138,2 milliards (+ 6,7 %).*

*Le rapporteur pour avis a ensuite souligné que l'augmentation substantielle des crédits correspondait essentiellement à la création du contrat initiative-emploi et à la montée en puissance du dispositif d'exonération des charges sociales sur les bas salaires, adopté au mois de juillet.*

*Il a précisé que le budget 1996 s'inscrivait dans une évolution du marché du travail plus favorable que l'année dernière, avec une diminution de 152.800 demandeurs d'emplois et un taux de chômage de 11,5 % en septembre. Cette amélioration correspond aux 240.000 créations d'emplois attendues en 1995. Le rapporteur pour avis a cependant tempéré son propos en rappelant que le chômage avait repris sa hausse en août et en septembre. Il a également précisé que le budget avait été bâti sur des prévisions de croissance du produit intérieur brut en 1996 de 2,8 %, devant permettre la création de 300.000 emplois.*

*M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite détaillé les mesures bénéficiaires de l'effort budgétaire et visant à favoriser l'insertion dans le secteur marchand : le contrat initiative-emploi auquel 11,63 milliards sont consacrés et qui rencontre un indéniable succès avec plus de 130.000 contrats signés à ce jour et la ristourne dégressive sur les cotisations patronales sur les bas salaires pour laquelle 36,5 milliards sont inscrits au budget des*

*charges communes. Il a, à cette occasion, présenté l'article 69 de la loi de finances, visant, à titre expérimental, à fusionner l'exonération des cotisations d'allocations familiales et la ristourne dégressive en une ristourne unique dégressive, applicable en-dessous du plafond de 1,34 SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance).*

*Il a précisé qu'il proposerait sur cet article un amendement tendant à simplifier le dispositif lorsqu'il concernerait les emplois à temps partiel.*

*M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a rappelé qu'au titre de l'allègement du coût de travail dans le secteur marchand avait également été institué un complément d'accès à l'emploi (CAE), s'ajoutant à l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ). Il a constaté que ces dispositifs, auxquels d'ailleurs le Gouvernement ne consacrait pas de crédits supplémentaires par rapport à 1995, ne rencontraient pas le succès escompté en raison sans doute de la forte attractivité du contrat initiative-emploi. Il a conclu la présentation des priorités gouvernementales en soulignant que 53 milliards de francs étaient consacrés à l'allègement de charges sociales.*

*M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite exposé les actions auxquelles s'appliquait la rigueur caractérisant l'ensemble du budget ; trois raisons justifient, selon le Gouvernement, les baisses de crédits ou leur maintien au niveau actuel.*

*La première est que l'accent mis sur l'insertion dans le secteur marchand permet de réduire les dotations consacrées aux actions d'insertion dans les secteurs publics et non marchands. Cela concerne, notamment, les contrats emploi-solidarité, ramenés de 680.000 en 1995 à 500.000. A la diminution de leur nombre, s'ajoutent la réduction des taux de prise en charge et la suppression du fonds de compensation. En revanche, le nombre des emplois consolidés reste fixé à 20.000 ; 12 milliards sont consacrés à ces deux dispositifs. Des réductions du même ordre concernent des stages d'insertion et d'accès à l'entreprise (SIFE et SAE).*

*La reprise économique, qui conduit à une sous-utilisation des crédits, constitue la deuxième raison de leur réduction, par ajustement aux besoins constatés. Cela concerne notamment le chômage partiel, le temps réduit indemnisé de longue durée, la dotation de restructuration et les conventions de conversion. Les entrées en préretraite financées par les allocations spéciales du fonds national de l'emploi (ASFNE) diminuent également de 40.000 à 25.000 au profit des préretraites progressives qui augmentent de 23.000 à 28.000. Les actions expérimentales de réduction du temps de travail et le fonds partenarial sont également touchés par les restrictions budgétaires. Les crédits consacrés aux relations du travail stagnent ; mais on y constate des évolutions très contrastées : si les crédits consacrés à l'aide à*



*la négociation et à la formation des conseillers prud'hommes augmentent, en revanche les crédits consacrés à l'hygiène et à la sécurité diminuent dans de très fortes proportions.*

*Enfin, la recherche d'une plus grande efficacité dans l'utilisation des crédits justifie leur baisse dans les domaines de la formation professionnelle et des aides à la création d'emplois, notamment l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises (ACCRE), ou leur faible augmentation dans le cas du service public de l'emploi : cela concerne essentiellement l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Le réaménagement des modalités de versement de l'aide de l'Etat à l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), dans le cadre d'un accord signé le 5 octobre dernier, participe de cette volonté de rigueur budgétaire.*

*M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a ensuite rappelé les grandes évolutions de la politique de l'emploi depuis quelques années, montrant dans quelles mesures les lois du 27 juillet et du 20 décembre 1993, prolongées par les lois du 4 août 1995 et par le présent projet de loi de budget, prenaient acte de ces évolutions.*

*L'Etat fait désormais porter ses efforts sur l'abaissement du coût du travail et délègue partiellement les autres instruments de la politique de l'emploi : aux régions, la formation, aux entreprises et aux partenaires sociaux, l'organisation d'une plus grande flexibilité du droit du travail. Cela se traduit par la multiplication d'accords novateurs concernant notamment l'utilisation des fonds de l'assurance chômage, l'aménagement du temps de travail, les conditions de négociation au sein de l'entreprise en cas d'absence de délégués syndicaux ou encore la signature de chartes pour le développement de l'emploi. Le législateur conserve un rôle d'impulsion, de contrôle et de sauvegarde de l'intérêt général.*

*Cette nouvelle orientation se traduit par une modification de la structure budgétaire, la plupart des grandes actions (formation professionnelle, travail-emploi, indemnisation du chômage et lutte contre l'exclusion) diminuant au profit de la seule insertion dans le secteur marchand.*

*Aux yeux du rapporteur pour avis, il y a là une évolution qui mérite d'être largement approuvée en ce qu'elle offre de nouvelles perspectives prometteuses à la politique de l'emploi.*

*Il a cependant assorti sa proposition d'avis favorable à l'adoption des crédits de quelques observations concernant les difficultés occasionnées aux établissements et aux associations employeurs de contrats emploi-*

*solidarité (CES) par la réduction brutale de leur nombre, la baisse des aides aux conseils en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) et des petites et moyennes industries (PMI) ainsi que de l'ACCRE, et s'est inquiété des importantes réductions de crédits consacrés à la prévention des risques professionnels alors que l'on constate une reprise de la hausse des accidents du travail à partir du deuxième semestre 1994.*

*M. Jacques Machet s'est à son tour inquiété de la diminution des crédits consacrés aux contrats emploi-solidarité, considérant que le contrat initiative-emploi ne s'adressait pas totalement au même public.*

*Mme Marie-Madeleine Dieulangard a indiqué ne pas déceler de modifications notables de la politique de l'emploi par rapport aux années précédentes. Elle a critiqué l'instauration d'allègements de charges sociales sans contrepartie et a regretté que l'effort consenti en faveur de ces allègements se fasse au détriment d'autres actions et notamment du versement de la subvention d'équilibre à l'UNEDIC ou de la dotation de l'ACCRE.*

*Elle s'est inquiétée de l'absence de mesures vraiment efficaces en faveur des jeunes, l'apprentissage ne pouvant s'adresser qu'à une partie d'entre eux ; elle a, en outre, craint l'émergence d'inégalités entre les régions en matière de formation des jeunes.*

*Elle a également souhaité savoir à combien s'élevaient les exonérations de charges non compensées par le budget de l'Etat, quel était le nombre de créations d'emploi induites par les allègements et quel serait le contenu des projets de loi sur le chèque emploi-service et sur le contrat d'initiative locale.*

*M. Jean Madelain, tout en admettant la nécessité de réduire le nombre de CES, s'est inquiété de la brutalité des restrictions, et a souhaité que des mesures de transition soient prévues.*

*M. Jean Chérioux s'est interrogé sur l'instauration de nouvelles aides au développement du temps partiel.*

*M. André Vézinhet, après avoir constaté que le projet de budget n'apportait pas de changements importants à la politique de l'emploi, a souhaité savoir ce que l'on entendait par dépenses « passives » d'indemnisation. Il a également rappelé la place importante tenue par les CES dans les établissements scolaires où ils occupent de véritables emplois.*

*M. Roland Huguet a indiqué que, dans le département du Pas-de-Calais, on ne décelait pas d'amélioration du marché du travail.*

*Il a reconnu que des limites devaient être posées au développement des CES mais qu'elles ne seraient pas faciles à faire admettre, d'autant que, pendant longtemps, les collectivités et les employeurs avaient été incités à en embaucher.*

*Il a également évoqué le projet intitulé « profession sport » qui permettrait dans son département de créer 50 emplois et a souhaité savoir si le ministère du travail pouvait lui apporter un appui.*

*En réponse, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a rappelé les raisons de la création, en 1989, des CES ; ceux-ci n'avaient pas pour vocation de pourvoir des emplois durables, mais constituaient un moyen de réinsérer les bénéficiaires dans la vie active. Lui-même avait, à Montbéliard, organisé un système de formation à leur intention. Il a également indiqué qu'à plusieurs reprises les CES avaient été décontingentés sans que soit, sur le moment, prévu leur financement.*

*Il a précisé que l'allègement des charges non compensées s'élevait à 13,2 milliards de francs. A propos des créations d'emplois, incontestables depuis deux ans, il a reconnu que l'amélioration constatée sur un an n'était pas consolidée puisque le chômage avait repris sa hausse en août et septembre. La recherche de nouvelles voies pour la politique de l'emploi était donc toujours aussi nécessaire.*

*Il a indiqué que le projet de loi sur le chèque emploi-service serait examiné par la commission au mois de janvier et qu'on ne disposait pas d'informations précises sur le contrat d'insertion locale, dont l'initiative revenait au ministre délégué à la ville et à l'intégration.*

*A propos de l'ACCRES, le rapporteur pour avis a rappelé que la récente réforme avait pour but de lui conférer une plus grande efficacité. Les avis restent cependant partagés sur certaines de ses modalités et on ne peut exclure de nouvelles modifications.*

*A propos du temps partiel, qui bénéficie déjà d'avantages en matière de charges sociales, le rapporteur pour avis a précisé que les partenaires sociaux l'avaient inclus dans le programme de négociation sur l'aménagement du temps de travail.*

*Après un échange entre M. Jacques Machet, Mme Joëlle Dusseau et M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, à propos du respect par les entreprises de l'obligation d'emploi des handicapés, M. Pierre Lagourgue a souhaité connaître la date de parution du décret sur le dispositif emploi dans les départements d'outre-mer.*

*Puis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail et à l'emploi dans le projet de budget pour 1996. Elle a également adopté, après un débat au cours duquel sont intervenus MM. Jacques Bimbenet, président, Jean Madelain, Jean Chérioux et Mme Joëlle Dusseau, un amendement proposé par M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, à l'article 69 du projet de loi de finances tendant à modifier, pour le temps partiel, les modalités de calcul de la ristourne unique dégressive.*

*\*\*La commission a ensuite entendu le rapport pour avis de M. Jean Madelain, sur les crédits de la formation professionnelle dans le projet de budget pour 1996.*

*M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que son appréciation de la politique menée en matière de formation professionnelle serait plus nuancée qu'en matière de politique de l'emploi, dans la mesure où la formation professionnelle se trouvait dans une phase transitoire. Plusieurs réformes ont, en effet, été engagées mais n'ont pas encore été conduites à leur terme, notamment parce qu'elles ne dépendent pas uniquement des pouvoirs publics et que des divergences de vue sont apparues entre les autres acteurs, essentiellement les acteurs privés.*

*Le rapporteur pour avis a rappelé que la formation professionnelle, depuis la loi quinquennale du 20 décembre 1993, s'inscrivait dans la logique de délégation déjà observée en matière d'emploi. C'est ainsi qu'il est davantage fait appel aux régions et aux entreprises pour la formation professionnelle des jeunes.*

*M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a ensuite détaillé les modalités de transfert aux régions des formations qualifiantes des jeunes et, dans un cadre conventionnel, des formations préqualifiantes. Il a indiqué que sept régions avaient déjà conclu une convention et que onze autres s'apprêtaient à le faire en 1996.*

*Il a alors dressé un rapide bilan du nouveau dispositif d'accueil et de formation des jeunes de 16 à 25 ans, placé sous la double responsabilité de l'Etat et des Régions.*

*Il a indiqué qu'en 1994, pour une dépense totale de 15,8 milliards de francs, 950.000 jeunes avaient fréquenté des structures d'accueil, d'information et d'orientation et 708.000 avaient bénéficié d'une formation.*

*Il a ensuite recensé les principales structures intervenant à l'échelon régional dans le domaine de la formation professionnelle et a formulé trois observations.*

*Il a tout d'abord regretté le peu de succès des mesures prises en faveur des jeunes, l'APEJ et le CAE victimes du contrat initiative-emploi (CIE), qui rend d'autant plus difficile leur insertion sur le marché du travail.*

*Il a ensuite dressé un bilan des contrats de formation en alternance, observant cependant que le succès du contrat d'apprentissage pouvait être lié, pour partie, au caractère plus attractif des incitations qui lui avaient été attachées ; cela l'a conduit à regretter l'absence d'un véritable débat sur l'opportunité de privilégier un type de contrat plutôt qu'un autre. En conséquence, il a souligné l'urgence de la réforme des formations en alternance, faute de quoi les problèmes continueraient à s'accumuler et ne permettraient pas aux jeunes, exclus encore en trop grand nombre du marché du travail, de profiter de la reprise de la croissance.*

*Sa troisième observation a concerné le financement de l'apprentissage dont les mécanismes aboutissent à réduire les ressources à proportion de l'augmentation du nombre de contrats. Là encore, il a souligné l'urgence d'une réforme de ses modes de financement, trop complexes et insuffisants, et s'est félicité de l'annonce de l'examen, dans les semaines qui viennent, du projet de loi sur l'apprentissage par le conseil des ministres.*

*Il a également rappelé la mission confiée au comité d'évaluation des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue qui devrait permettre de mieux connaître les conditions dans lesquelles s'effectue le transfert de compétences au profit des régions.*

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis,** a ensuite exposé les conditions dans lesquelles avait été réalisée la remise en ordre du système de collecte des contributions des entreprises à la formation professionnelle. Selon lui, cette réforme, impulsée par la loi quinquennale du 23 décembre 1993, est d'autant plus nécessaire que l'on confie davantage de responsabilités en matière de formation aux partenaires sociaux et aux entreprises.

*Il a ainsi indiqué que, de 255 organismes collecteurs, le système de collecte avait été ramené, après négociation des partenaires sociaux, à 96.*

*Par ailleurs, la loi du 4 août 1995 est venue régler la question des « collectes captives » afin de permettre aux organismes régionaux interprofessionnels de recevoir une partie des fonds collectés.*

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis,** a également fait part d'une modification introduite par l'Assemblée nationale, créant un fonds mutualisé pour les excédents de trésorerie des organismes gérant le congé individuel de formation. Il s'est en outre félicité du renforcement des contrôles de l'Etat sur l'ensemble du système de la formation professionnelle.

*Soulignant qu'au regard des réformes en cours, le budget de la formation professionnelle ne pouvait être qu'un budget d'attente sans orientations propres, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, en a cité les principaux chiffres.*

*Avec 32 milliards, la part de la formation professionnelle dans l'ensemble des crédits dont dispose le ministère passe de 20 à 18 %, en raison des orientations générales retenues pour l'ensemble de la politique de l'emploi.*

*La progression la plus importante (27,6 %) concerne les crédits d'exonération de charges sociales en faveur de l'apprentissage.*

*Quelques autres actions progressent légèrement : la dotation de décentralisation et la dotation de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ; toutes les autres diminuent : les crédits du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, ceux consacrés à la rémunération des stagiaires et les crédits d'exonération de charges sociales des contrats de qualification.*

*M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a également fait part de ses réserves concernant l'initiative prise par l'Assemblée nationale de réduire de 30 millions les crédits de l'AFPA, considérant que cet organisme, qui a signé un contrat de progrès en mars 1994, s'était engagé dans un processus de réforme qu'il convenait d'encourager. Il a aussi regretté que l'Assemblée nationale ait taxé les excédents de trésorerie des organismes paritaires agréés pour le congé individuel de formation (OPACIF) au moment même où l'Etat se désengageait totalement du financement du congé individuel de formation ; selon lui, il aurait été préférable de pousser ces organismes à mener une politique d'adaptation des salariés aux évolutions de leurs emplois.*

*En conclusion, tout en reconnaissant que les crédits consacrés à la formation professionnelle subissaient les effets de la rigueur budgétaire et de la nécessité de réduire les déficits publics, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a souhaité que ce soit l'occasion de réfléchir sur les moyens de rationaliser les dispositifs, extrêmement complexes, afin qu'ils gagnent en productivité et en efficacité. Il a d'ailleurs rappelé que l'Etat n'était pas le seul à financer la formation professionnelle puisque, par exemple en 1993, 131 milliards y avaient été consacrés, dont 61,8 par l'Etat, 6,6 par les régions, 8,1 par l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), 49,54 par les entreprises et 1,5 par les ménages.*

*En conséquence, il a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la formation professionnelle, assorti toutefois de quelques observations sur la nécessité de trouver des*

*solutions au financement de l'apprentissage et de définir rapidement une politique claire de formation en alternance.*

**M. Jean Chérioux**, après avoir souligné la complexité du système de formation professionnelle, a souhaité en connaître les coûts de fonctionnement. Il a également rappelé le rôle essentiel des branches professionnelles dans la définition de la politique de formation.

**M. Bernard Seillier** a jugé inopportun le prélèvement de 30 millions sur la dotation de l'AFPA et s'est demandé s'il ne convenait pas de le rétablir dans son intégralité.

**M. Roland Huguet** a regretté que la formation professionnelle subisse les effets de la rigueur et s'est interrogé sur l'opportunité d'organiser en un tout cohérent la formation initiale et la formation continue. Il a, en outre, constaté qu'une part des difficultés actuelles venaient du manque d'emplois réservés aux gens peu qualifiés.

**Mme Joëlle Dusseau** s'est inquiétée des modalités du transfert de la formation professionnelle qualifiante des jeunes aux régions, craignant que ce transfert de charges ne s'accompagne pas d'un transfert équivalent de ressources.

Elle s'est également demandé si la région était bien l'entité adéquate pour définir la politique de formation professionnelle et a manifesté une grande inquiétude à propos de l'absence de perspectives d'insertion pour les jeunes sans qualification.

Elle a aussi regretté la baisse des crédits concernant les contrats de qualification. Elle a déploré que l'apprentissage dans le cadre des formations supérieures soit utilisé comme un moyen d'engager des personnes qualifiées à un moindre coût.

Elle a enfin manifesté ses réserves sur l'initiative prise par l'Assemblée nationale de réduire la dotation de l'AFPA alors même que l'association s'était engagée dans un processus de réforme en application du contrat de progrès.

**M. Jacques Machet** a rappelé le rôle pionnier du secteur agricole en matière de formation en alternance.

**MM. Roland Huguet et Jacques Bimbenet, président**, sont également intervenus à propos du développement de l'apprentissage pour l'obtention de diplômes de niveaux élevés.

*En réponse, M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a rappelé que le coût global de la formation professionnelle s'élevait en 1993 à 131 milliards, la décomposition de ces sommes, extrêmement complexe, pouvant être consultée dans le « jaune » formation professionnelle.*

*Il a reconnu que la branche professionnelle était essentielle dans la définition des qualifications, mais qu'il convenait de maintenir des formations polyvalentes indépendantes des branches.*

*Il a rappelé que le prélèvement de 30 millions sur les crédits de l'AFPA était à l'origine justifié par le mauvais fonctionnement de cet organisme, dénoncé par le Parlement depuis de nombreuses années. Néanmoins, à la suite de la signature du contrat de progrès, il était indéniable que l'association avait entrepris de se réformer. Le prélèvement de 30 millions pouvait être interprété comme un léger rappel à l'ordre. Il est évident qu'il gênera les responsables de la réforme sans toutefois remettre en cause cette dernière.*

*M. Bernard Seillier a souhaité que la commission manifeste, sans cependant déposer d'amendement, son regret de voir ainsi amputés les crédits de l'association.*

*M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a ensuite justifié la baisse des crédits consacrés aux contrats de qualification par le détournement de cette mesure de son objectif initial. Il a, en outre, reconnu que les incitations ne suffisaient pas à attirer les jeunes dans certaines professions, sans doute en raison du faible niveau de rémunération ou de la mauvaise image de la profession, et s'est déclaré favorable à la levée des frontières entre formation initiale et formation continue, ce qui aurait d'ailleurs l'avantage indirect de régler le problème des universités.*

*A propos du transfert des formations qualifiantes ou préqualifiantes aux régions, il a indiqué que les crédits étaient réévalués comme la dotation générale de décentralisation ou comme l'indiquait la convention signée avec l'Etat. Il a cependant admis que l'évolution des crédits ne suivrait pas une éventuelle augmentation des effectifs à former. Selon lui, il appartient à la région de choisir les actions qu'elle entend privilégier. Celle-ci constitue d'ailleurs un bon niveau de décision pour définir la politique de formation, car elle est plus proche des besoins que l'Etat et reste au contact des départements et des communes.*

*Enfin, il a déclaré partager les inquiétudes de plusieurs commissaires à propos de l'absence de dispositifs efficaces en faveur des jeunes sans qualification, à ceci près cependant que le dispositif d'accueil fonctionnait avec une certaine efficacité.*



*Puis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la formation professionnelle dans le projet de budget pour 1996.*



Mesdames, Messieurs,

Parmi les trois objectifs retenus par le Gouvernement pour le projet de loi de finances 1996, réduire le déficit budgétaire par une remise en cause de la dépense publique, financer les priorités gouvernementales et amorcer la réforme des prélèvements obligatoires, deux concernent directement l'emploi. Cela se traduit, pour la seconde année consécutive, par une forte progression des crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle qui passent de 129,9 milliards de francs en 1995 à 138,3 milliards en 1996 ; cela représente une augmentation de 21,16 % si l'on compare les seules lois de finances initiales, et de 6,48 % si l'on compare l'ensemble des crédits votés en 1995 (lois de finances initiale et rectificative) à ceux du projet de loi de finances pour 1996. Parallèlement, le budget global de l'Etat (dette, budgets civils et militaires) n'augmente que de 2,2 %.

Les crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, représentent 8,9 % du budget total de l'Etat.

Le contraste entre l'évolution du budget général et des crédits consacrés à ce secteur illustre la priorité consacrée à l'emploi, rendue d'autant plus nécessaire que la stabilisation de la croissance à 2,8 % en volume retenue à titre d'hypothèse ne favorisera pas les créations d'emplois spontanés. Seule une action volontariste -essentiellement les exonérations de charges sociales et le contrat initiative-emploi- permettra d'atteindre les 290.000 créations d'emplois dans le secteur marchand non agricole escomptés par le Gouvernement (contre 240.000 en 1995). La réduction des déficits publics, en favorisant la reprise des investissements, devrait également y contribuer.

Par ailleurs, le budget 1996 amorce un processus de réformes fiscales en matière de transmission d'entreprises et de prélèvements obligatoires dont l'objectif est aussi, indirectement, de favoriser l'emploi.

Les objectifs annoncés par le ministre du travail, du dialogue social et de la participation sont triples : obtenir une croissance plus riche en emploi, prévenir et lutter contre l'exclusion, enfin valoriser les ressources humaines. Cela se traduit par la concentration de l'effort budgétaire sur l'aide à l'insertion dans le secteur marchand et par le développement de l'apprentissage.

Corrélativement les autres actions se voient appliquer une rigueur accrue qui devrait les pousser à se réformer et à se rationaliser. En outre, l'amélioration de la conjoncture économique rend moins nécessaires certains dispositifs.

On notera, en effet, que ce budget s'inscrit dans une évolution du marché du travail plus favorable que l'année dernière : malgré les changements et les incertitudes liées à la nouvelle définition des catégories statistiques de demandeurs d'emploi et à la mise en place du nouveau document d'actualisation de la situation des demandeurs d'emploi et en dépit des mauvais chiffres d'août et de septembre, on constate une réduction sensible des demandeurs d'emploi (- 4,8 % sur un an). Depuis le début de l'année, le taux de chômage (BIT) a baissé de 0,5 point pour se situer à 11,5 % en septembre. Quant aux offres d'emploi enregistrées à l'ANPE, elles ont augmenté de 20,3 % en un an.

#### ***Les crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle***

Les crédits du ministère s'élèvent à 99.514,79 millions de francs contre 89.113,87 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995, ce qui correspond à une augmentation de 11,7 %. Si l'on ajoute à la loi de finances initiale les crédits votés dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1995, au total 94.186,37 millions de francs, l'augmentation est de 5,7 %.

Les 99.514,79 millions de francs se répartissent ainsi :

- . moyens des services (titre III) : 8.561,23 millions de francs
- . interventions publiques (titre IV) : 90.361,84 millions de francs
- . dépenses en capital (titre V et VI) : 591,72 millions de francs.

Aux crédits du ministère s'ajoutent les crédits inscrits au budget des charges communes. Cette localisation n'a pas de signification particulière ; on notera seulement que le budget des charges communes finance les actions les plus récentes de la politique de l'emploi, notamment les allègements de

cotisations sociales et les aides à l'emploi des jeunes ; 38.808,47 millions de francs y sont inscrits contre 25.055 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995, soit une augmentation de 54,9 %. Cependant, si l'on prend en compte la loi de finances rectificative de 1995, l'augmentation est de 9,6 %.

Au total, avec 138.323,26 millions de francs, les crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle progressent de 21,2 % par rapport à la loi de finances initiale 1995, et de 6,5 % par rapport à l'ensemble des crédits votés pour cette politique en 1995.

Le tableau 1 retrace la répartition et l'évolution de ces crédits par grandes familles d'action.

**Tableau 1**  
**Crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (ministère et charges communes)**  
**1996/1995**

*en millions de francs*

	LFI 1995	LFR 1995	PJLF 1996	Evol. (%) PJLF96/LFI95	Evolution (%) 96/95
Moyens des services	3 029,52	3,50	3 235,63	6,80	6,68
Indemnisation du chômage (FNC et ASF) et vers. UNEDIC	13 874,45	570,00	9 632,42	-30,57	-33,31
Lutte contre l'exclusion (1)	17 436,45	3 390,00	17 393,55	-0,25	-16,48
Aides à l'insertion (secteur marchand) (2)	23 234,37	10 340,00	52 348,04	125,30	55,92
ANPE-AFPA	9 058,52		9 337,02	3,07	3,07
Formation professionnelle (3)	25 934,56		25 287,98	-2,49	-2,49
Travail-emploi (4)	21 092,63	1 440,00	20 496,88	-2,82	-9,03
<b>Total dépenses ordinaires</b>	113 660,50	15 743,50			
		<b>129 404,00</b>	<b>137 731,52</b>	21,18	6,44
Dépenses en capital	500,58		591,73	18,21	
<b>Total général</b>	114 161,08	15 743,50			
		<b>129 904,58</b>	<b>138 323,25</b>	21,16	6,48

1 CES, ECIC, handicapés, insertion par l'économique

2 CIE, CRE, APEJ, CAE, CERMI exonérations de charges sociales.

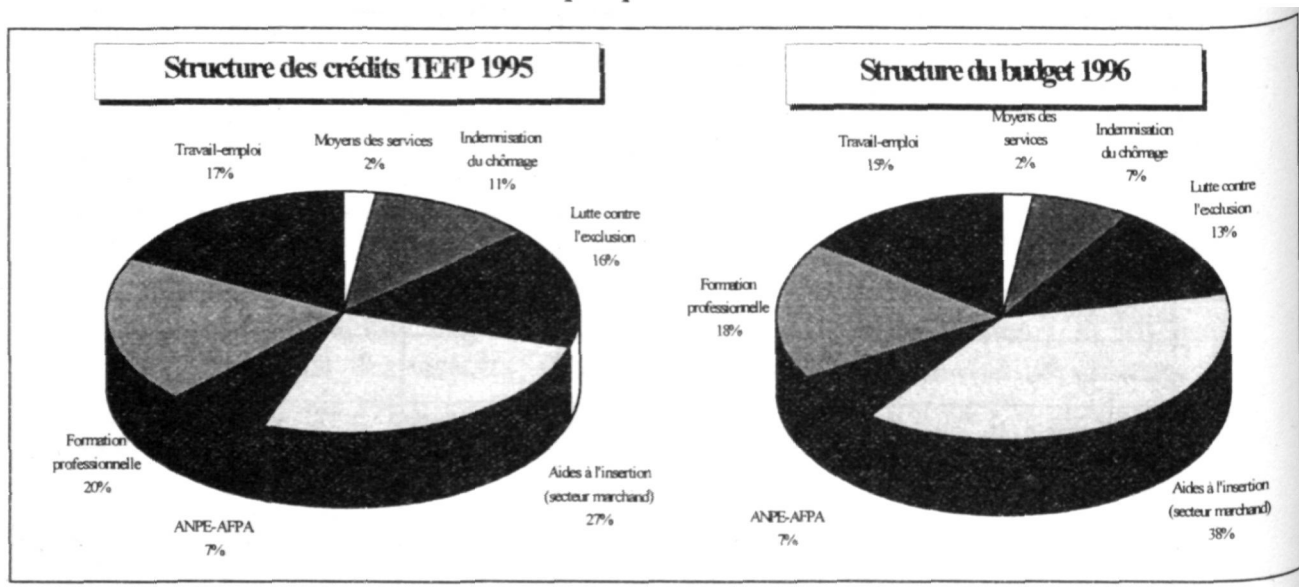
3 CA, CQ, DGD, CIF, AFR, réseau d'accueil, formations préqualifiantes des jeunes...

4 FNE, PRP, ACCRE conventions de conversion, relations du travail, DOM, fonds partenarial etc.

Les augmentations ont essentiellement pour origine la création du contrat initiative-emploi (350.000 pour 11,6 milliards) et la montée en puissance du dispositif d'exonération de charges sociales (36,5 milliards contre 22,3 milliards en 1995) sur les bas salaires, mesures adoptées par le Parlement le 29 juillet dernier.

Par ailleurs, la comparaison de la structure des crédits 1995 avec celle du projet de budget 1996 (cf. graphiques 1 et 2) met en évidence l'infléchissement de la politique de l'emploi en faveur de l'abaissement à grande échelle du coût du travail, l'aide à l'insertion dans le secteur marchand passant de 27 à 38 %, alors que les principales autres actions diminuent : la formation professionnelle de 20 à 18 %, le travail-emploi de 17 à 15 %, l'indemnisation du chômage de 11 à 7 % et la lutte contre l'exclusion de 16 à 13 %. Il convient cependant de préciser que le contrat initiative-emploi, instrument essentiel de lutte contre l'exclusion des chômeurs de longue durée, figure au chapitre « aides à l'insertion » et non au chapitre « lutte contre l'exclusion ».

Graphiques 1 et 2



Ce choix, qui n'est pas sans risque puisqu'il pourrait hypothéquer l'avenir -notamment en matière de qualifications-, trouve cependant sa justification dans la nécessité de rationaliser et de réorganiser les structures et les dispositifs de la politique de l'emploi. Le rationnement des crédits aura le mérite d'y contraindre.

En conclusion, vos rapporteurs ne peuvent que constater que, comme les années précédentes, les comparaisons d'une année sur l'autre sont rendues difficiles par les réaménagements de la nomenclature budgétaire (adoptés

cependant dans un but de simplification et de lisibilité), et les transferts de crédits vers d'autres départements ministériels.

**Tableau 2**

**Evolution du budget TEPF depuis 1991 (hors BCC)**

*en millions de francs*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
LFI	67 653,86	69 052,17	72 711,56	82 606,17	89 113,87	99 514,79
Crédits ouverts	90 573,00	94 728,00	101 828,00	103 888,00	103 885,00	
Crédits consommés	79 087,00	87 229,00	94 990,00	99 783,14	81 721,00	
Taux de consom.	87,32%	92,08%	93,28%	96,05%	78,66%	

*Crédits ouverts : LFI + LFR + reports + fonds de concours et après transferts, répartitions et annulations.*

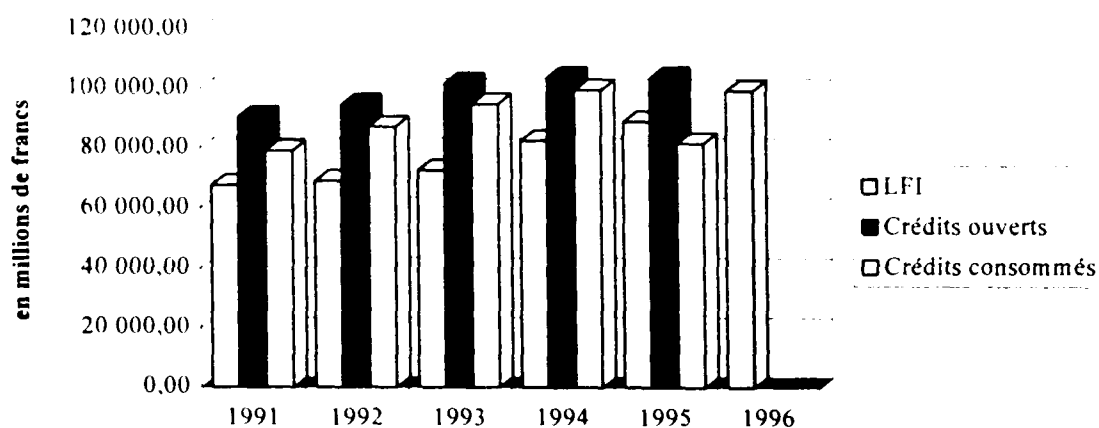
*1995 : fin septembre 1995*

*1996 : projet de loi de finances.*

Mais surtout, l'expérience montre (cf. tableau 2 et graphique 3) que le budget voté, les crédits ouverts et les crédits consommés ne correspondent généralement pas. Plusieurs raisons l'expliquent ; on citera notamment le provisionnement de mesures étalées sur deux exercices, par exemple pour les contrats d'insertion, toujours sous la menace d'une annulation pour non-consommation, les réticences du Budget à honorer certains engagements de dépenses, les sous-évaluations ou les surévaluations de certaines dotations, le recours à des mesures temporaires reconduites la plupart du temps, mais ne figurant pas en loi de finances initiale, comme les aides forfaitaires pour les contrats d'apprentissage et de qualification qui n'apparaissent que dans les lois de finances rectificatives, ou encore le décontingement de certaines mesures en fonction de la courbe de l'emploi.

**Graphique 3**

**Evolution du budget en loi de finance initiale et en exécution**



Se pose en outre, cette année, la question du financement du projet de loi en préparation sur l'exclusion, qui pourrait reprendre en les adaptant des dispositifs traditionnels de la politique de l'emploi, les contrats emploi-solidarité (CES) et les emplois consolidés (ECIC). Leur financement n'est, pour l'instant, pas prévu.

Vos rapporteurs notent cependant une tendance manifeste à la réduction de ces écarts dont ils ne peuvent que se féliciter.

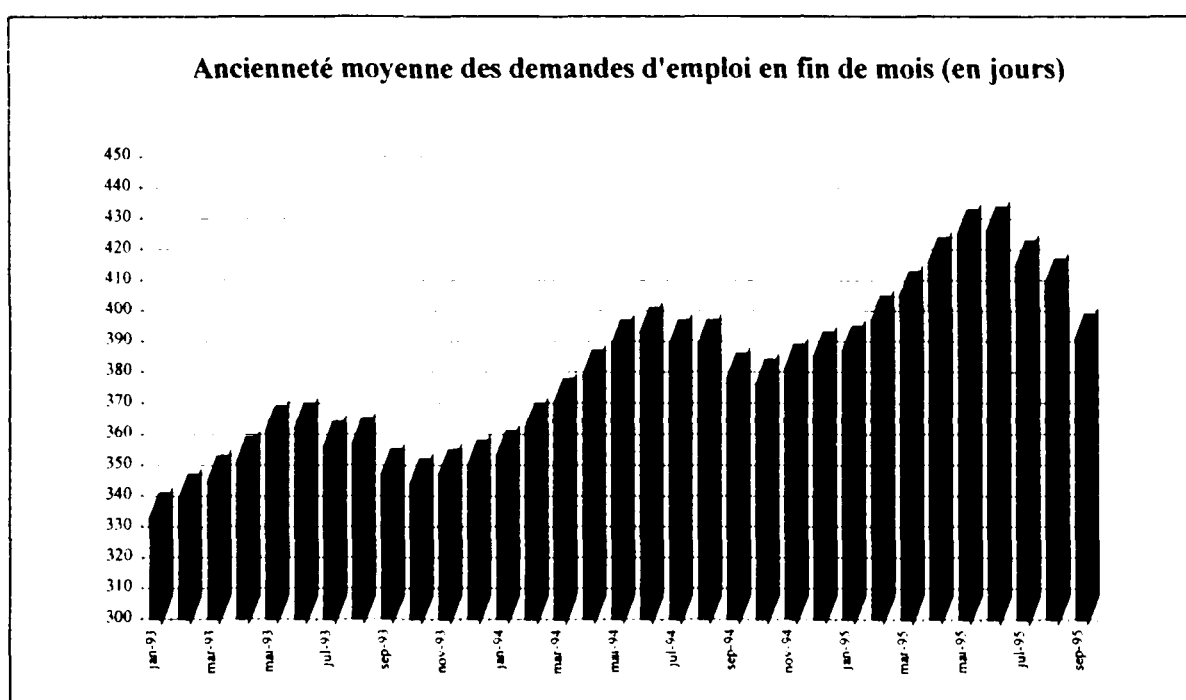
### ***Présentation chiffrée des grandes orientations du budget***

- Un effort budgétaire très important concentré sur une seule mesure : l'aide à l'insertion dans le secteur marchand

L'augmentation conséquente des crédits consacrés au travail et à l'emploi concerne essentiellement l'allègement du coût du travail de certaines catégories de salariés à travers deux dispositifs :

. le contrat initiative-emploi (CIE) en faveur des chômeurs de longue durée auquel sont consacrés 11,63 milliards (par rapport aux contrats de retour à l'emploi (CRE) qu'ils remplacent -3,27 milliards en 1995-, le CIE nécessite 8,36 milliards de crédits supplémentaires). Plus de 100.000 CIE ont été signés à la mi-novembre, dont 70 % à durée indéterminée ; l'objectif de 350.000 CIE financés par la loi de finances peut donc, à ce rythme, être atteint. 1,2 milliard est prévu pour financer le reliquat de CRE.

**Graphique 4**



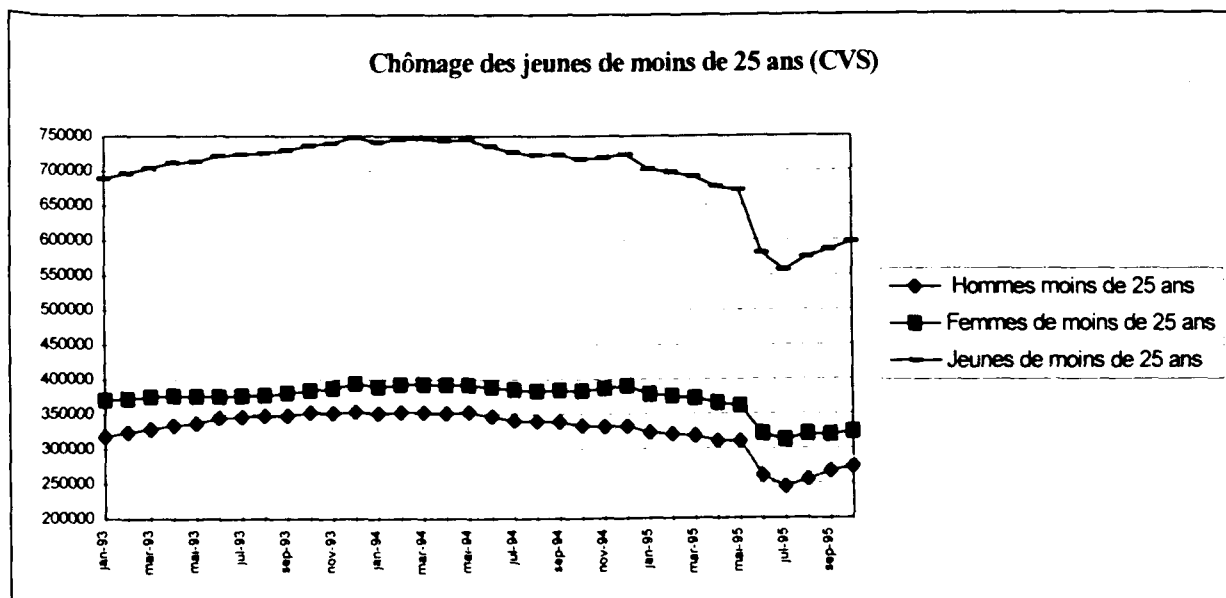


. la ristourne dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires : 36,5 milliards sont inscrits au budget des charges communes à ce titre. Afin de simplifier la procédure de calcul de l'allègement de charges sociales, l'exonération de cotisations d'allocations familiales et la ristourne dégressive sont fusionnées (art. 69 du projet de loi de finances).

Il est ainsi prévu la prorogation pendant six mois au niveau actuel des seuils d'exonération de cotisations familiales, puis au 1er juillet 1996 la fusion des deux dispositifs avec un seuil unique de 1,34 SMIC. Cette fusion devrait durer deux ans : elle correspond à un gel de l'exonération de cotisations d'allocations familiales. Le nouveau dispositif est expérimental et ne préjuge pas des décisions qui pourraient être prises quant au financement de la protection sociale.

Au titre de l'allègement du coût du travail, on citera encore *l'aide au premier emploi des jeunes (APEJ)* et le *complément d'accès à l'emploi (CAE)* dotés de 1,65 milliard, en progression seulement de 0,3 % par rapport à la loi de finances initiale 1995, ou les contrats d'apprentissage (200.000 au lieu de 160.000) qui bénéficieront de 3,73 milliards d'exonération de charges sociales, en augmentation de 27,6 %. En revanche, les autres contrats en alternance, hors CIE, voient leurs crédits d'exonération diminuer : par exemple, - 8 % pour le contrat de qualification (2,9 milliards) correspondant à 125.000 entrées au lieu de 140.000 en 1995.

Graphique 5



- La plupart des autres actions voient leurs crédits diminuer

Trois raisons justifient les diminutions de crédits.

1. *L'accent mis sur l'insertion dans le secteur marchand permet de réduire les dotations consacrées à des actions d'insertion dans les secteurs publics et non marchands, ou à des stages qui, malgré l'impulsion donnée par la loi quinquennale, restent des stages « parking ». C'est ainsi que :*

- le nombre de contrats emploi-solidarité financés passe de 650.000 en 1995 à 500.000. L'économie, pour les CES, est de 1 milliard (10,84 milliards en 1996 contre 11,82 en 1995). A la diminution de leur nombre s'ajoute la diminution des taux de prise en charge et la suppression du fonds de compensation. Les emplois consolidés à l'issue d'un CES restent à 20.000. Mais leur taux de prise en charge diminue. L'augmentation des crédits constatée qui passent de 650 millions de francs à 1.231 millions de francs résulte du gonflement du stock.

- les stages (SIFE et SAE<sup>1</sup>) financés en 1996 diminuent de 40.000 (230.000 en 1996) ; la raison en est essentiellement leur taux d'insertion très relatif : 30 %.

2. *La reprise économique conduit à une sous-utilisation des crédits affectés à certaines actions.* Leur diminution en 1996 correspond donc à un ajustement aux besoins constatés en 1995. Cela concerne notamment :

- le chômage partiel et le TRILD (- 52 % à 400 millions de francs) ;
- la dotation de restructuration (- 16 % à 433 millions de francs) ;
- les conventions de conversion (- 27 % à 887 millions de francs).

En ce qui concerne les ASFNE<sup>2</sup> (pré retraite à temps plein), malgré l'augmentation des crédits (+ 1,15 milliard) en raison du gonflement du stock, on constate une diminution des entrées financées qui passent de 40.000 à 25.000, au profit des préretraites progressives, moins coûteuses pour l'Etat et moins préjudiciables à la transmission des savoir-faire au sein des entreprises, qui augmentent de 23.000 à 28.000.

On notera par ailleurs l'accord des partenaires sociaux du 6 septembre, fortement encouragé par l'Etat, instituant un financement UNEDIC des allocations versées aux préretraités de 57 ans ayant cotisé 160 trimestres, en contrepartie d'embauches ; 100.000 embauches sont attendues pour un coût en 1996 de 4 milliards. Un projet de loi a été déposé pour autoriser l'utilisation des cotisations d'assurance chômage dans ce cadre et pour en fixer les modalités.

---

<sup>1</sup> SIFE : stages d'insertion et de formation à l'emploi - SAE : stages d'accès à l'emploi.

<sup>2</sup> ASFNE : allocations spéciales du fonds national de l'emploi.

Plus généralement tous les chapitres hors préretraites diminuent, y compris ceux concernant les actions expérimentales de réduction de temps de travail (dont les crédits sont supprimés). Quant au fonds partenarial, il diminue de 13,3 % (130 millions).

D'autres chapitres restent juste à niveau, tout en accusant de fortes différences selon les articles. C'est le cas des relations du travail qui stagnent (+ 0,9 %) et où l'on constate à côté d'augmentations conséquentes (aide à la négociation : + 100 % à 3 millions, formation des conseillers prud'hommes : + 10,9 % avec 37,5 millions) des baisses très importantes portant notamment sur la médecine du travail : - 19,8 %, la prévention des risques professionnels : - 13,8 % avec 5,5 millions, ou l'application de la directive européenne en matière de sécurité : - 20 % avec 6 millions.

*3. De nombreuses actions de l'Etat nécessitent de gagner en efficacité : leurs crédits sont donc réduits ou n'augmentent que faiblement dans l'attente d'une réorganisation ou pour pousser à davantage de « productivité ». Cela concerne surtout la formation professionnelle, mais aussi le service public de l'emploi et l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRES).*

Les dépenses consacrées à la formation professionnelle progressent modérément (+ 2,6 %) mais avec des évolutions très contrastées entre les chapitres et à l'intérieur même des chapitres : ainsi le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (3,4 milliards) diminue de 5 %, mais dans ce chapitre le réseau d'accueil, la politique contractuelle ou les contrats de plan Etat-Région voient leurs crédits progresser respectivement de 2,9 %, 12,5 % et 3,3 %. En revanche, le programme national de formation professionnelle diminue de 18,3 %, les actions en faveur des jeunes restant à la charge de l'Etat de 12,9 %, les actions hors champ de la décentralisation de 42,6 % et les actions de rénovation de l'apprentissage de 53,7 %. Le chapitre formation et insertion professionnelle (10 milliards) diminue de 11 % presque toutes les actions étant touchées : ainsi, le financement du CIF<sup>1</sup> est supprimé ; seule l'allocation de formation-reclassement (AFR) (3,68 milliards) voit ses crédits augmenter de 5,4 %. La dotation de décentralisation (5,13 milliards) progresse de 4,6 %.<sup>2</sup> Le chapitre consacré à la formation professionnelle des adultes (4,1 milliards) augmente de 2 %, mais essentiellement au profit de l'AFPA (+ 2,3 % avec 4,32 milliards), les autres actions diminuant toutes.

---

<sup>1</sup> Le congé individuel de formation ne reçoit aucun crédit par mesure d'économie, la situation financière des organismes gestionnaires leur permettant de prendre le relais.

<sup>2</sup> Plus que la norme d'indexation de la DGF (3,55 %), en raison du transfert de la dotation de rééquilibrage.

La recherche de gains de productivité et le souci de rationaliser expliquent la faible progression, 1,3 % à structure constante, des moyens des services et celle, 3,7 %, de l'ANPE, liée à l'Etat par un contrat de progrès qui semble donner des résultats satisfaisants (5,37 milliards en fonctionnement<sup>1</sup>).

Au titre de la recherche d'une plus grande efficacité, on citera également la réforme de l'ACCRE dont les crédits diminuent de 46,8 % avec 900 millions au lieu de 1,69 milliards.

Il convient de rapprocher de cette justification, le non-versement par l'Etat des 15 milliards dus à l'UNEDIC en vertu de l'accord du 13 octobre 1993. Le gouvernement considère en effet que l'excédent prévu de 26 milliards de l'UNEDIC ne justifie plus ce versement. Toutefois, pour tenir compte du fait que cet équilibre n'est pas seulement dû à la réduction du nombre des personnes indemnisées, mais également à une augmentation des cotisations et à une réduction des allocations, l'Etat, au terme d'un accord du 5 octobre, reprend à sa charge une partie de la dette de l'UNEDIC. Il se substituera à l'UNEDIC pour rembourser la première tranche de l'emprunt, soit 10 milliards en 1999, puis 5 milliards en 2002. Il disposera donc ainsi d'un moyen d'intervenir au cas où la situation de l'UNEDIC se dégraderait de nouveau, en anticipant le remboursement.

---

<sup>1</sup> Le budget 1995 de l'ANPE a été amputé de 109,8 millions (annulation du 28.06.95).

\*

\* \*

Le budget pour 1996 consacré au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle constitue, en raison de sa forte augmentation, une exception dans le cadre très restrictif de la loi de finances. Mais cette augmentation vise à privilégier un seul type d'action : l'insertion dans le secteur marchand par l'allègement du coût du travail. Ce choix a cependant pour contrepartie de réduire nombre de dotations finançant des actions susceptibles de préparer l'avenir, ce qui devrait pousser à leur évaluation et à leur éventuelle réforme. Cette perspective est l'occasion de s'interroger sur les conditions de l'emploi de demain : car il devient de plus en plus évident que la croissance ne permettra plus de retrouver les conditions de plein emploi d'hier. L'environnement technologique et économique, la conception de l'entreprise et la notion même de travail ont changé et continuent de changer d'année en année. Le commissariat au plan (« Le travail dans vingt ans », rapport de la commission présidée par Jean Boissonnat) s'y est attaché.

La politique de l'emploi devra donc sans doute recourir à d'autres voies. Ainsi au volet économique -l'abaissement du coût du travail- faudra-t-il adjoindre un volet juridique -conventionnel et législatif- beaucoup plus novateur que les timides avancées actuelles. Mais cela suppose aussi une évolution sensible des mentalités et des modèles sociaux.

## I. DÉMULTIPLIER LES EFFETS DE LA CROISSANCE SUR L'EMPLOI

Le budget du travail avait été bâti en 1995 sur des prévisions de croissance comprises entre 2,7 % et 3,1 %. Ces prévisions ont dû être légèrement révisées à la baisse dans un contexte de ralentissement mondial et d'élection. L'impact de cette moindre progression s'est surtout fait sentir sur les recettes fiscales, inférieures aux attentes. En revanche, elle n'a pas eu d'effet négatif sur l'emploi. Après la destruction de 525.000 emplois en trois ans, jusqu'à fin 1993, les créations d'emplois ont repris : 224.000 en 1994, 240.000 en 1995 et un objectif raisonnable, fondé sur une action volontariste renforcée, de 290.000 en 1996. Cette action renforcée repose sur l'allègement du coût du travail (exonération de charges sociales, CIE et aides diverses), mais aussi sur des dispositifs d'incitation à la reprise de l'activité tels que la nouvelle prime à la casse dans le secteur automobile ou le prêt à taux 0 pour l'achat d'un logement dans le secteur du bâtiment. L'objectif de réduction du déficit budgétaire, qui aura une incidence sur le niveau des taux d'intérêts et donc sur le niveau des investissements, renforce cette logique vertueuse.

**Tableau 3**

### Prévisions de croissance (% du PIB en volume) et évolution de l'emploi

	1995			1996		
	Croissance	Evolution du chômage	Créations d'emploi	Croissance	Evolution du chômage	Créations d'emploi
<b>Gouvernement</b>	2,9	- 100.000	240.000	2,8	- 150.000	300.000
<b>OFCE</b>	2,9	-150.000	175.000	2,5	- 220.000	280.000
<b>INSEE</b>	3,1	- 130.000	250.000	3		
<b>Rexecode</b>	2,9	- 150.000	295.000	2,4	- 200.000	346.000
<b>UNEDIC</b>	2,9	- 140.000	235.000	2,6	- 185.000	275.000
<b>CCIP</b>	3,2	- 100.000	230.000	3,4	- 150.000	280.000

Le tableau 3 résume les prévisions de quelques unes des principales institutions françaises ou internationales de conjoncture<sup>1</sup>. Toutes se rejoignent pour dessiner une tendance à l'amélioration de l'emploi, même si à l'évidence cette amélioration sera lente : d'après l'OFCE et le CEPIL, en effet, le taux de chômage devrait continuer d'osciller autour de 12 % jusqu'en 2002 en raison de la mise en oeuvre d'une politique budgétaire restrictive destinée à satisfaire

<sup>1</sup> Récemment des services de prévision, notamment dans le secteur bancaire, ont avancé des taux de croissance prévisionnels situés entre 2 et 2,2 %.

aux critères de l'Union économique et monétaire <sup>1</sup>. L'augmentation conjoncturelle récente des prélèvements obligatoires, sans doute suivie d'autres -remboursement de la dette sociale (RDS)-, avec ses effets sur le ralentissement de la consommation, illustre la difficulté de concilier les différents impératifs.

### Encadré 1

#### **Passage en nomenclature NAF pour les résultats de l'enquête trimestrielle ACEMO**

Depuis février 1993, la nomenclature d'activités et de produits qui était en vigueur en France depuis 1973 (NAP 73) a été remplacée par la NAF (nomenclature d'activités française).

La NAF est une adaptation française de la NACE rev. 1 (nomenclature d'activités des Communautés européennes, 1ère révision), simplement obtenue par éclatement des rubriques européennes les plus fines.

Ce changement traduit la mise en place, au niveau communautaire, d'un langage statistique commun articulé autour de nomenclatures communes.

Pour la première fois, la statistique est collectée selon la même grille de classement au sein de la CEE. L'espace statistique européen est d'ailleurs élargi aux pays de l'AELE et à la plupart des pays d'Europe Centrale.

Les résultats de l'enquête trimestrielle ACEMO sont publiés dans la nomenclature NAF à partir des résultats de juillet 1995.

Parallèlement à ce changement de nomenclature, l'INSEE a souhaité modifier le champ des secteurs pris en compte afin de centrer ses études sur les plus réactifs à la conjoncture : restrictif, le nouveau champ ne recouvre pas tout à fait les « secteurs marchands non agricoles » puisqu'il exclut l'agriculture, l'administration, l'éducation, la santé et l'action sociale.

#### **A. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI N'EST PAS ENCORE CONSOLIDÉE**

##### **1. La poursuite des créations d'emplois...**

Après qu'ont été perdus 236.000 emplois en 1992 et 231.000 en 1993, les chiffres se sont inversés en 1994 : 224.000 créations en glissement annuel. Le Gouvernement en attend 240.000 en 1995 et en prévoit 300.000 en 1996.

L'emploi a ainsi évolué dans les conditions retracées dans le tableau 4.

---

<sup>1</sup> Colloque tenu au Sénat le 27 septembre 1995 sous l'égide de la Délégation pour la planification.

**Tableau 4**  
**Evolution de la population active et de l'emploi**

En milliers

	Population active totale	Emploi total	Emploi non salarié	Emploi salarié	Dont emploi salarié SMNA*
31/12/89	24.793	22.237	2.957	19.280	14.724
31/12/90	24.911	22.375	2.899	19.476	14.905
31/12/91	25.124	22.325	2.823	19.503	14.802
31/12/92	25.151	22.117	2.710	19.407	14.568
31/12/93	25.333	21.895	2.627	19.628	14.337
31/12/94 (p)	25.414	22.162	2.577	19.585	14.554

\* SMNA : Secteurs marchands non agricoles

(p) Provisoire

Au 30 juin 1995, l'emploi salarié dans les secteurs marchands non agricoles (en données CVS) était de 14.756.100. A la suite du changement de nomenclature en juillet 1995 (passage de Nap en Naf, voir encadré 1), l'emploi salarié est réévalué à la même date à 13.386.300, en hausse de 1,6 % sur un an.

Cependant, les résultats provisoires de l'enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'oeuvre (ACEMO) au 1er octobre 1995, publiés le 10 novembre par le ministère du travail, font apparaître que les effectifs salariés augmentent de + 0,2 % dans l'ensemble des secteurs non agricoles au cours du troisième trimestre 1995, soit un accroissement d'environ 30.000 emplois. Cela traduit un ralentissement de la hausse de l'emploi salarié qui avait augmenté de 0,4 % au 1er trimestre 1995 (+ 45.000) et au 2e trimestre 1995 (+ 47.000) selon les chiffres définitifs du ministère. Sur les douze derniers mois, les effectifs augmentent de + 1,4 % (+ 189.700 emplois), à un rythme inférieur aux hypothèses retenues pour l'élaboration du budget.



**Tableau 5**  
**Evolution de l'emploi salarié au cours du troisième trimestre 1995**  
*(en milliers)*

Emploi salarié (Valeur CVS)	1994		1995			Variation (%) Par rapport au :	
	30 sept.	31 déc.	31 mars	30 juin	30 sept.	Trimestre précédent	Même trim de l'année précédente
Résultats provisoires 1er tour ACEMO							
Industrie, n.c. la construction	4.148,6	4.148,7	4.160,0	4.173,4	4.162,6	- 0,3	0,3
Construction	1.185,8	1.185,0	1.179,5	1.177,7	1.170,7	- 0,6	- 1,3
Tertiaire	7.889,1	7.959,8	7.998,9	8.035,2	8.079,9	0,6	2,4
<b>Ensemble des secteurs (1)</b>	<b>13.223,5</b>	<b>13.293,5</b>	<b>13.338,4</b>	<b>13.386,3</b>	<b>13.413,2</b>	<b>0,2</b>	<b>1,4</b>

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

Source : Estimation réalisée par l'INSEE à partir des résultats de l'enquête ACEMO du ministère du travail. Cette estimation inclut les salariés des établissements de moins de 11 salariés.

On notera que de 1989 à 1994 la population active totale a augmenté de 620.000, soit, en moyenne, de 125.000 chaque année (+ 0,5 %). En revanche, la population active occupée (qui représente près de 90 % de la population active totale) s'est contractée.

La récente croissance de la population active occupée est essentiellement due au secteur marchand, et plus particulièrement au tertiaire marchand (+ 2,4 % sur un an), l'industrie (+ 0,3 %) et la construction (- 1,3 %) restant relativement stables. C'est dans ce même secteur tertiaire que les perspectives de développement de l'emploi sont les plus prometteuses.

## Encadré 2

Un arrêt du 13 mai 1994 du Conseil d'Etat a confirmé, en application de l'article R. 311-3-3 du Code du travail, que les personnes qui, au moment de leur inscription à l'ANPE ou du renouvellement de leur demande d'emploi, exercent (ou ont exercé au cours du mois précédent) une activité occasionnelle ou réduite de plus de 78 heures dans le mois ne sont plus réputées immédiatement disponibles. Tirant la conséquence de cette décision du Conseil d'Etat, un arrêté publié au Journal Officiel du 7 mai 1995 modifie l'arrêté du 5 février 1992 définissant les catégories de demandeurs d'emploi.

Jusqu'à présent, les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE étaient classés en cinq catégories :

- **Catégorie 1** : personnes sans emploi, immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à plein temps ;

- **Catégorie 2** : personnes sans emploi, immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps partiel ;

- **Catégorie 3** : personnes sans emploi, immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi à durée déterminée temporaire ou saisonnier, y compris de très courte durée ;

- **Catégorie 4** : personnes sans emploi, non immédiatement disponibles, à la recherche d'un emploi ;

- **Catégorie 5** : personnes pourvues d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi.

Désormais, et à compter du renouvellement de la demande d'emploi effectué au titre du mois de juin 1995, trois nouvelles catégories de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE sont créées pour les personnes exerçant ou ayant exercé au cours du mois précédent une activité occasionnelle ou réduite de plus de 78 heures par mois :

- **Catégorie 6** : personnes non immédiatement disponibles à la recherche d'un autre emploi, à durée indéterminée à plein temps, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi ;

- **Catégorie 7** : personnes non immédiatement disponibles à la recherche d'un autre emploi à durée indéterminée à temps partiel, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi ;

- **Catégorie 8** : personnes non immédiatement disponibles à la recherche d'un autre emploi, à durée déterminée, temporaire ou saisonnier, y compris de très courte durée, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.

## 2. ... n'a pas les effets escomptés sur le chômage

Sur un an, le nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie 1 (nouvelle définition, voir encadré 2) a baissé de 4,8 % passant en CVS de 3.131.900 à 2.979.100, ce qui représente 152.800 demandeurs d'emploi en moins (cf. graphique 6). Le taux de chômage au sens du BIT, en septembre, est de 11,5 % (11,4 % en août) en baisse de 0,7 point par rapport à un an auparavant (12,2 %). Cette amélioration touche les moins de 25 ans et les 25 à 49 ans, hommes et femmes ; l'amélioration la plus importante concerne les demandeurs hommes de moins de 25 ans dont le nombre diminue

de 11,3 % sur un an, et des femmes de même âge dont le nombre a baissé de 9,3 % (cf. tableau 6 et graphique 5 ci-dessus)<sup>1</sup>.

**Tableau 6**  
**Demandes d'emploi par sexe et âge**

Unité : Milliers

ÉVOLUTION RÉCENTE DES DEMANDES D'EMPLOI	N° de ligne	SEPT. 1994	AOUT 1995	SEPT. 1995	Variation sur un mois	Variation sur un an
<b>DONNÉES C.V.S. :</b>						
Demandes d'emploi en fin de mois (catégorie 1).....	1	3100,1	2923,9	<b>2952,1</b>	+ 1,0	- 4,8
Demandes d'emploi en fin de mois selon le sexe et l'âge (cat.1)						
. Hommes de moins de 25 ans.....	2	301,2	254,2	<b>267,2</b>	+ 5,1	- 11,3
. Femmes de moins de 25 ans.....	3	352,2	319,0	<b>319,4</b>	+ 0,1	- 9,3
. Hommes de 25 à 49 ans.....	4	1033,6	971,2	<b>982,3</b>	+ 1,1	- 5,0
. Femmes de 25 à 49 ans.....	5	1074,1	1037,1	<b>1040,7</b>	+ 0,3	- 3,1
. Hommes de 50 ans et plus.....	6	197,0	196,4	<b>196,5</b>	+ 0,1	- 0,3
. Femmes de 50 ans et plus.....	7	142,0	145,9	<b>146,0</b>	+ 0,1	+ 2,8
<b>DONNÉES BRUTES :</b>						
Demandes d'emploi en fin de mois (catégorie 1).....	8	3131,9	2885,4	<b>2979,1</b>	/	- 4,9
Dont : Demandeurs d'emploi en activité réduite de moins de 78 h	9	212,9	196,5	<b>252,2</b>	/	+ 18,4
Demandes d'emploi en fin de mois (catégorie 6).....	10	259,9	282,8	<b>279,7</b>	/	+ 7,6
Demandes d'emploi en fin de mois selon le sexe et l'âge (cat.1)						
. Hommes de moins de 25 ans.....	11	325,4	249,3	<b>290,5</b>	/	- 10,7
. Femmes de moins de 25 ans.....	12	404,1	317,9	<b>365,0</b>	/	- 9,7
. Hommes de 25 à 49 ans.....	13	1003,9	939,1	<b>954,1</b>	/	- 5,0
. Femmes de 25 à 49 ans.....	14	1070,4	1044,0	<b>1037,8</b>	/	- 3,0
. Hommes de 50 ans et plus.....	15	190,5	191,5	<b>190,1</b>	/	- 0,2
. Femmes de 50 ans et plus.....	16	137,5	143,6	<b>141,6</b>	/	+ 3,0
Demandes d'emploi de catégorie 2.....	17	290,6	294,9	<b>296,4</b>	/	+ 2,0
Demandes d'emploi de catégorie 3.....	18	87,2	83,4	<b>81,3</b>	/	- 6,7
Demandes d'emploi de catégorie 7.....	19	30,8	32,9	<b>35,5</b>	/	+ 15,0
Demandes d'emploi de catégorie 8.....	20	13,6	12,8	<b>15,5</b>	/	+ 14,1
Demandeurs d'emploi indemnisés.....	21	2352,1	2289,0	...	/	- 2,8
Dont : Régime d'assurance.....	22	1895,8	1797,9	...	/	- 5,4
Régime de solidarité.....	23	456,3	491,1	...	/	+ 8,0

Lignes 1 à 18 : Demandes d'emploi de catégorie 1 à 3 déposées à l'Agence Nationale Pour l'Emploi : à durée indéterminée à temps plein (catégorie 1), à durée indéterminée à temps partiel (catégorie 2), à durée déterminée (catégorie 3).  
Lignes 21 à 23 : Cette série résulte de l'exploitation a posteriori du Fichier National des Allocataires de l'UNEDIC, qui fournit le nombre de personnes ayant perçu une aide au titre du dernier jour d'un mois donné. Les valeurs les plus récentes sont des estimations.

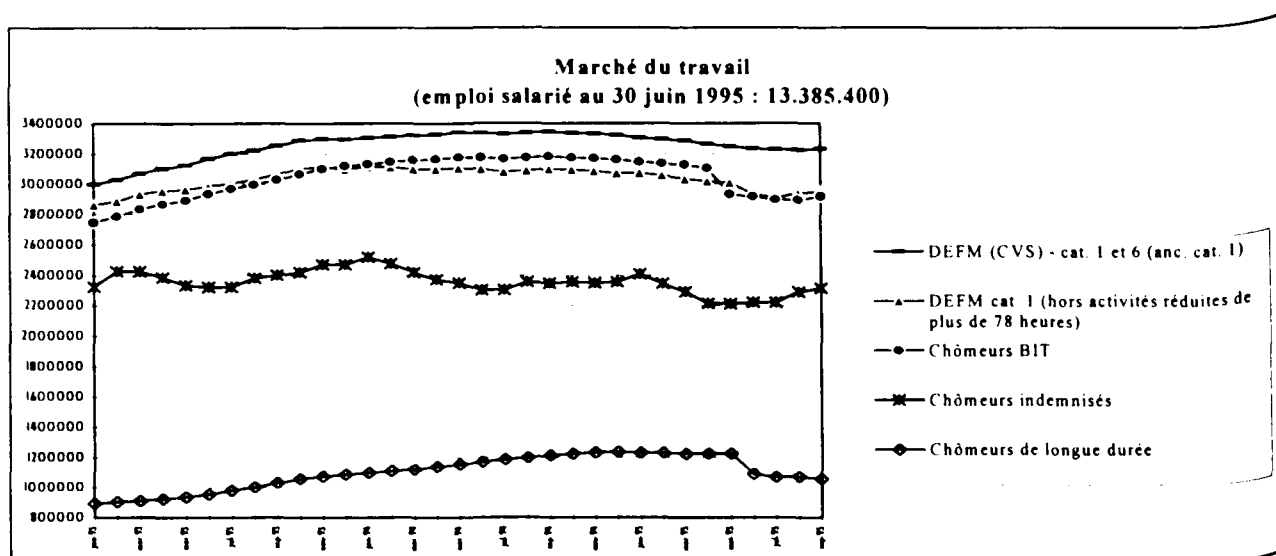
<sup>1</sup> Les chiffres du marché viennent d'être publiés par le ministère du travail, alors que le présent rapport pour avis part pour l'imprimerie : ils révèlent une augmentation du nombre des demandeurs d'emploi de 9.700, soit une hausse de 0,3 % par rapport à septembre, ce qui porte leur nombre à 2.961.800 en données corrigées des variations saisonnières. Le taux de chômage (BIT) reste à 11,5 %. Sur un an, le nombre des demandeurs d'emploi a cependant diminué de 4,3 %. Cette hausse du chômage touche de nouveau les jeunes de moins de 25 ans, et notamment les hommes. Cela rend d'autant plus urgente la redéfinition d'une politique de l'emploi des jeunes réclamée par votre commission. Point positif : un nouveau recul du chômage de longue durée (- 1,2 % soit 12.700).

Cette amélioration de la situation, sensible depuis 1994 (le retournement de tendance a eu lieu dès novembre 1993, cf. graphique 7), a subi un coût d'arrêt en août 1995, mois qui a vu le nombre des demandeurs d'emploi augmenter de 0,9 %. Si les chiffres d'août étaient présentés comme provisoires et devant être interprétés avec prudence<sup>1</sup>, en raison du changement de définition des catégories et de la mise en place de la nouvelle déclaration de la situation des demandeurs d'emploi (voir encadré 3), en revanche ceux de septembre peuvent être comparés à ceux d'avant juin 1995.

### Encadré 3

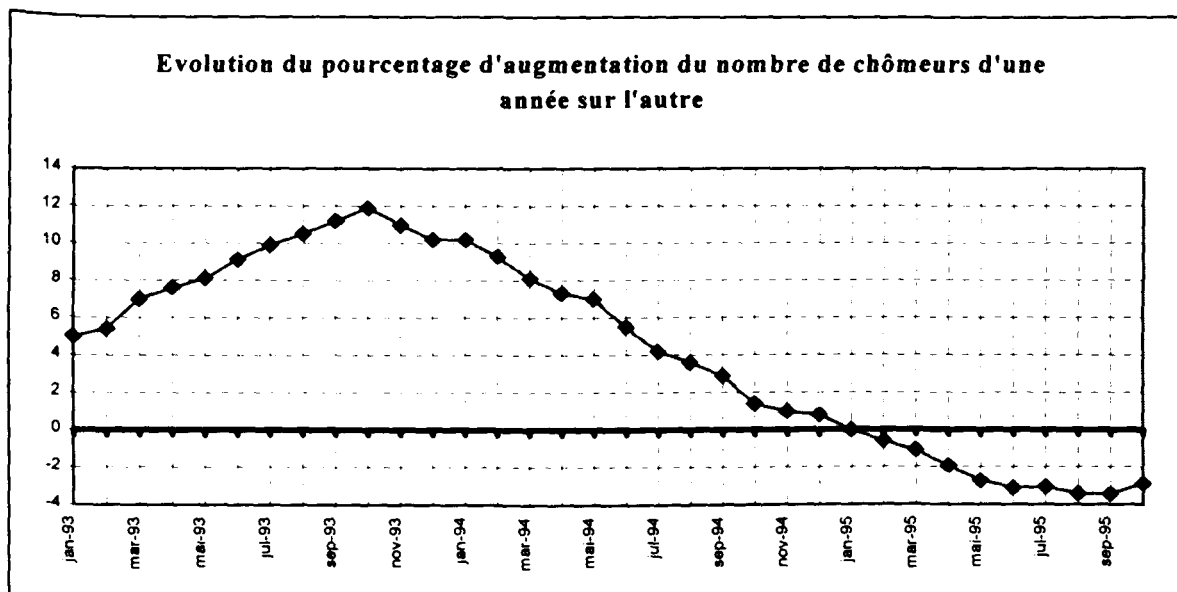
A la suite d'une expérimentation dans trois régions, les deux documents informant les ASSEDIC et l'Agence locale pour l'emploi de la situation du demandeur d'emploi ont été regroupés en un seul, la « déclaration simplifiée mensuelle (DMS) » à adresser directement au centre de traitement informatique inter-Assedic (GIA). Des retards et des erreurs dans la façon de remplir le document ont entraîné de nombreux rejets informatiques, conduisant à des radiations, puis à des réinscriptions. Des corrections ont dû être effectuées sur les chiffres du chômage, ce qui les a entachés d'incertitudes pendant trois mois.

### Graphique 6



<sup>1</sup> Les mois de juin et juillet sont également à interpréter avec prudence.

Graphique 7



Or, ils révèlent sans ambiguïté une augmentation de 28.200 en données CVS, soit + 1 % par rapport au mois d'août, avec 2.952.100 demandeurs d'emploi, niveau qui correspond à celui du mois de mai 1995. La hausse touche essentiellement les hommes (+ 1,7 %) et en particulier les hommes de moins de 25 ans (+ 5,1 %) consécutivement à leur inscription à la fin des vacances. Sur un an, la baisse est cependant de l'ordre de 30.000 (-11,3 %).

Les jeunes restent les principales victimes des difficultés économiques. Selon une étude du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)<sup>1</sup>, en 1993, sur 100 jeunes sortis du système éducatif, 60 % étaient en activité au bout de neuf mois parmi lesquels 55 % avaient un emploi et 45 % étaient au chômage. En 1991, 30 % étaient au chômage. On constate donc une dégradation, le risque de chômage s'accroissant quel que soit le niveau de formation, même si l'accès à l'emploi reste plus facile au sortir de l'enseignement supérieur avec au moins un niveau Bac + 2 (cf. tableau 7).

<sup>1</sup> CEREQ Bref, octobre 1995.

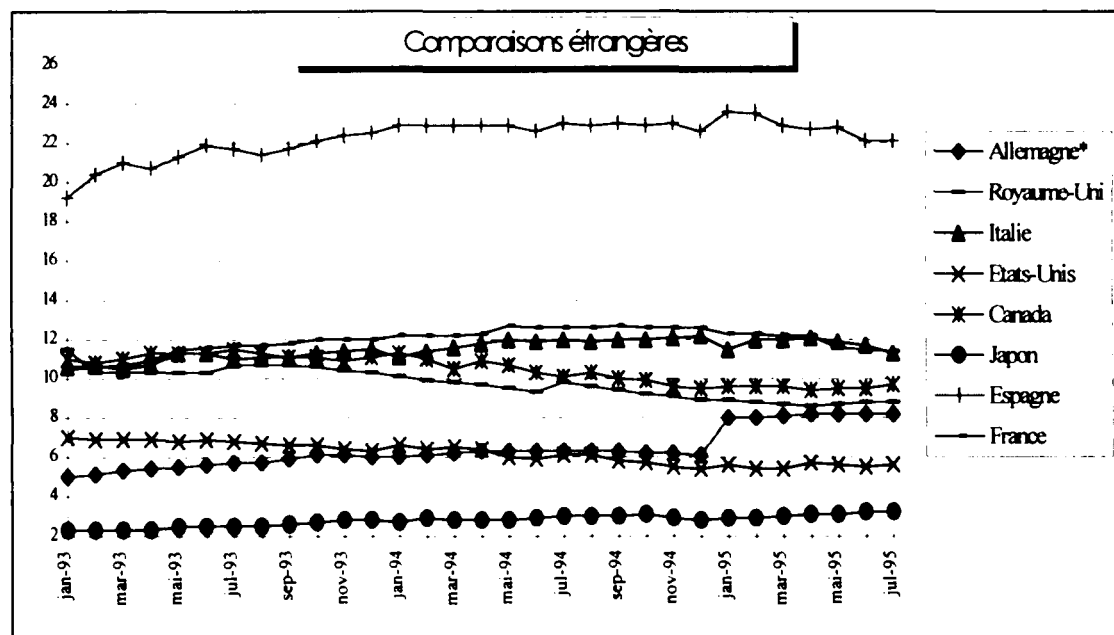
Tableau 7

Sorties du système éducatif, activité et indicateur de chômage par niveau de formation

	Sortants de juin 1991			Sortants de juin 1993		
	Effectif	Dont en activité	Indicateur de chômage	Effectif	Dont en activité	Indicateur de chômage
Niveau I - II	109.000	77.200	16	123.100	78.700	23
Niveau III	121.500	86.200	15	125.000	82.900	27
Niveau IV	211.700	143.300	28	224.100	144.400	48
Niveau V	219.300	141.000	39	169.500	106.800	59
Niveau VI - V bis	141.500	51.800	54	138.900	42.700	72
Ensemble	803.000	499.500	30	780.600	455.500	45

L'indicateur de chômage donne le pourcentage de chômeurs parmi les jeunes en activité, neuf mois après la sortie du système éducatif. Niveau I-II : Bac + 3 et plus ; niveau III : Bac + 2 ; niveau IV : Bac ; niveau V : CAP-BEP ; niveau VI : sans qualification.

Graphique 8

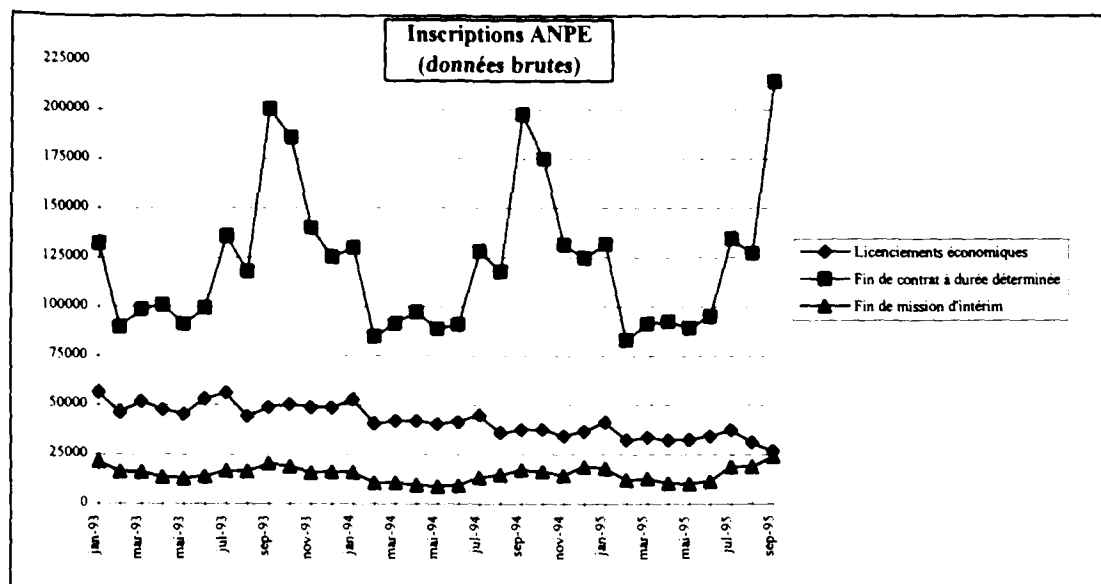


\* Allemagne de l'Ouest jusqu'en décembre 1994

Autre facteur d'inquiétude, la légère augmentation (CVS) des licenciements économiques avec 26.750 contre 24.275 en août. On notera par ailleurs les augmentations conséquentes des fins de contrats à durée déterminée (214.461 contre 127.135 en août) et des missions d'intérim

(24.166 contre 18.910) qui indiquent que la reprise de l'emploi s'effectue pour partie dans un cadre précaire (cf. graphique 9).

Graphique 9



Les offres d'emploi enregistrées à l'ANPE diminuent de 1,2 % sur un trimestre, mais augmentent de 20,3 % sur un an, signes de la vitalité nouvelle de l'ANPE dans le cadre de la mise en oeuvre du contrat de progrès comme de la reprise de l'emploi.

En outre, très certainement en raison du succès du contrat initiative-emploi, le nombre des chômeurs de longue durée inscrits depuis plus d'un an (35,7 % des demandeurs d'emploi) diminue de 8.300 (- 0,8 % sur un mois et - 4,5 % sur un an) pour s'établir à 1.058.600. Cette amélioration se retrouve dans la réduction de l'ancienneté moyenne des demandes d'emploi qui passe à 391 jours contre 426 en juin (cf. graphiques 4 et 6 ci-dessus). Votre commission, ayant fortement souligné les risques d'exclusion de cette catégorie de personnes l'année dernière, ne peut que s'en féliciter. La prudence s'impose cependant dans l'appréciation de ces données, le graphique révélant une évolution « sinusoïdale » d'amplitude croissante.

On notera encore, comme signe de reprise, que le nombre de journées indemnisées au titre du chômage partiel, malgré une légère hausse en septembre (+ 6,3 %), diminue de 35,5 % en données brutes sur un an, et de 32,9 % en valeur CVS.

Il apparaît donc avec évidence, ainsi que vos rapporteurs le soulignaient déjà l'année dernière, que l'amélioration de l'emploi ne pourra

être que lente et qu'elle supposera en conséquence longtemps le maintien d'une politique de l'emploi forte.

Le Gouvernement a choisi de privilégier l'allègement du coût du travail et la lutte contre l'exclusion. Cette politique, très récente, semble donner de bons résultats. Mais à l'évidence d'autres voies sont à explorer. La loi quinquennale en a tracées, reprises et élargies depuis. Encouragés et soutenus par les gouvernements successifs, les partenaires sociaux s'y sont engagés, signant des accords novateurs en matière d'activation des dépenses passives d'indemnisation du chômage et d'aménagement du temps de travail dans la perspective de sa réduction.

Il convient maintenant de dresser le bilan de cette politique de l'emploi et d'en présenter les perspectives pour 1996.



Tableau 8 : Principales actions de la politique de l'emploi

France Métropolitaine

EMPLOI AIDÉ DANS LE SECTEUR MARCHAND	Entrées Sept. 1995	Entrées Sept. 1994	Cumul de Janv.95 à Sept.95	Cumul de Janv.94 à Sept.94	Effectifs fin Sept.95	Effectifs fin Sept.94
<b>EXONERATION A L'EMBAUCHE</b>						
Exonération pour l'embauche d'un 1er salarié: embauches	4 979	7 216	55 027	62 989	145 000	141 000
Exonération pour l'embauche d'un 2ème salarié: embauches	516	653	4 949	4 377	6 400	5 000
Exonération pour l'embauche d'un 3è salarié: embauches	389	447	3 194	2 669	4 300	3 000
Abett. pour l'embauche à temps partiel : nb. de personnes concernées	15 485	15 036	157 050	150 488	nd	nd
Aide au premier emploi des jeunes : embauches	2 977	12 854	24 824	34 298	74 200	33 500
<b>CONTRATS EN ALTERNANCE</b>						
Contrats d'apprentissage : nouveaux contrats enregistrés	20 939	19 195	84 919	74 992	279 000	236 000
Contrats de qualification : nouveaux contrats visés	6 007	8 983	64 021	72 375	145 000	137 000
Contrats d'adaptation : nouveaux contrats visés	3 334	3 929	42 491	45 986	42 000	46 000
Contrats d'orientation : nouveaux contrats visés	125	258	2 776	5 529	1 800	3 100
<b>CONTRATS DE RETOUR A L'EMPLOI</b>	-	13 897	118 675	138 084	160 000	161 000
<b>CONTRATS INITIATIVE EMPLOI</b>	27 285	-	57 563	-	nd	-

EMPLOI AIDÉ DANS LE SECTEUR MARCHAND	Entrées Août 1995	Entrées Août 1994	Cumul de Janv.95 à Août 95	Cumul de Janv.94 à Août 94	Effectifs fin Août 95	Effectifs fin Août 94
<b>INSERTION PAR L'ÉCONOMIQUE</b>						
Associations intermédiaires : personnes mises à disposition	64 573	60 526	516 354	472 108	49 677	40 204
Entreprises d'insertion : Contrats signés	1 673	1 430	14 595	12 064	7 633	6 682
<b>EMPLOIS FAMILIAUX</b>						
Nombre de salariés du mois (Régime mandataire)	73 801	64 901	553 782	466 746	nd	nd
Nombre de salariés du mois (Régime prestataire)	37 669	36 278	283 246	255 336	nd	nd

AIDES A LA CRÉATION D'ENTREPRISE	Entrées Sept. 1995	Entrées Sept. 1994	Cumul de Janv.95 à Sept.95	Cumul de Janv.94 à Sept.94	Effectifs fin Sept.95	Effectifs fin Sept.94
<b>BÉNÉFICIAIRES DES AIDES</b>						
Aides aux chômeurs créateurs d'entreprises : bénéficiaires	5 958	8 248	68 671	54 714	-	-

EMPLOI AIDÉ DANS LE SECTEUR NON MARCHAND	Entrées Sept. 1995	Entrées Sept. 1994	Cumul de Janv.95 à Sept.95	Cumul de Janv.94 à Sept.94	Effectifs fin Sept.95	Effectifs fin Sept.94
<b>CONTRATS EMPLOI SOLIDARITÉ ET EMPLOIS CONSOLIDÉS</b>						
Contrats Emploi-Solidarité : nouveaux contrats et avenants	58 045	60 159	497 228	479 362	419 000	390 296
Emplois consolidés : nouveaux contrats et avenants	4 833	2 296	32 900	17 074	38 800	18 972

STAGES DE FORMATION	Entrées Sept. 1995	Entrées Sept. 1994	Cumul de Janv.95 à Sept.95	Cumul de Janv.94 à Sept.94	Effectifs fin Sept.95	Effectifs fin Sept.94
<b>STAGES DE FORMATION ADULTES</b>						
Stages d'insert et de formation à l'emploi(SIFE Collec.): entrées en stage	15 124	14 468	128 660	131 432	40 000	40 000
Stages cadres privés d'emploi: entrées en stage	862	955	4 565	5 883	1 200	1 600
Stages d'accès à l'entreprise: entrées en stage	2 739	3 257	29 642	30 676	6 200	7 100
SIFE individuels: entrées en stage	2 253	3 347	21 514	24 150	2 300	3 300
<b>STAGES DE FORMATION JEUNES</b>						
CFI jeunes(Hors programmes régionaux): entrées en rémunération	3 381	4 648	53 098	95 191	nd	22 110
Programme PAQUE: entrées en rémunération	-	18	43	7 255	nd	466
Autres stages 16-25 ans: entrées en rémunération	9	4	34	251	nd	111

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS ET PRÉRETRAITES	Entrées Août 1995	Entrées Août 1994	Cumul de Janv.95 à Août 95	Cumul de Janv.94 à Août 94	Effectifs fin Août 95	Effectifs fin Août 94
<b>MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS</b>						
Conventions de conversion : premiers paiements (UNEDIC)	10 153	11 081	84 168	107 093	58 500	73 400
<b>PRÉRETRAITES</b>						
Allocations spéciales du FNE : premiers paiements(UNEDIC)	1 559	4 290	17 319	40 276	158 874	179 881
Préretraite progressive : premiers paiements (UNEDIC)	1 443	960	16 938	8 739	48 262	24 562
Dispensés de recherche d'emploi indemnisés (UNEDIC)	-	-	-	-	276 934	286 515

**B. L'EFFORT BUDGÉTAIRE SE CONCENTRE PROGRESSIVEMENT SUR L'AIDE À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR MARCHAND**

**1. A une politique de l'emploi fondée sur la diversité des modes d'intervention...**

Jusqu'au milieu de l'année 1993, la politique de l'emploi faisait appel à une multiplicité d'instruments permettant à l'Etat d'intervenir dans des domaines très variés, s'ajoutant à deux dispositifs très lourds d'un point de vue budgétaire. Si l'on compare, en effet, la structure des budgets entre 1988 et 1993, voire 1994, on constate une certaine permanence des actions privilégiant plus ou moins volontairement les dépenses passives d'indemnisation et de retrait d'activité : 31 milliards en 1990, 33 milliards en 1991. Ces dépenses sont du même ordre de grandeur en 1994 ou 1995, car elles sont difficilement compressibles, mais elles figurent dans des budgets sensiblement en hausse.

A côté, coexistent de très nombreuses actions, beaucoup moins dotées, dont pour certaines, l'efficacité n'est pas toujours démontrée, mais qui relèvent d'une sorte de culture d'intervention de l'Etat, lui permettant de piloter ou de contrôler des dispositifs dont la responsabilité principale incombe à d'autres.

*a) Les grands axes de la politique de l'emploi*

Au cours de ces six années qui ont vu se succéder trois plans emplois et de nombreuses lois modifiant le droit du travail, la politique de l'emploi a reposé sur trois grands axes : mettre en place les conditions d'une croissance riche en emploi en levant les obstacles à la création d'emploi, faire coïncider les formations avec les besoins des entreprises et intensifier la lutte contre l'exclusion et le chômage des populations les plus vulnérables.

La recherche d'une croissance plus riche en emploi a fait appel à une multiplicité de dispositifs :

- Accompagnement de la modernisation et de la restructuration des entreprises

Il s'agit de dispositifs d'aide au départ dans le cadre des préretraites FNE à temps plein et des préretraites progressives ou, pour les salariés plus jeunes, d'aide à la mobilité ou à la reconversion : conventions de conversion, congés de conversion ou cellules de reclassement.

A côté de ces dispositifs coûteux de réduction des effectifs, la politique de l'emploi est intervenue pour faciliter l'accès au conseil (chèque conseil pour les PME-PMI) et pour favoriser la flexibilité interne du travail. Ainsi en 1989, des mesures d'aménagement du temps de travail ont été proposées en contrepartie d'une accélération du régime d'amortissement des matériels. C'est la politique de modernisation négociée. Par ailleurs, des mesures ont été prises pour faciliter l'autofinancement des PME.

L'Etat participe également à l'indemnisation du chômage partiel afin de préserver l'emploi et l'outil de travail, face à des difficultés considérées comme passagères.

- Incitation à l'embauche et à la création d'emploi

Bien que faisant l'objet d'études contradictoires et de débats, le poids des charges sociales, notamment sur les bas salaires, est progressivement apparu comme un obstacle à l'emploi. Les politiques d'incitation à l'embauche par l'abaissement, en général temporaire, des charges sociales et l'atténuation des effets de seuil ont été nombreuses : révision des taux de cotisations d'allocations familiales et d'accidents du travail, création de fonds régionaux d'aide aux initiatives locales pour l'emploi, aide accompagnée d'exonération aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise, puis à plus grande échelle, exonération de charges pour l'embauche d'un premier salarié, voire d'un deuxième et d'un troisième dans les zones rurales défavorisées et création d'une « exo-jeune » pour les jeunes sans qualification réfractaires à toute formation. L'abattement de charges patronales de 30 % pour le temps partiel, institué en 1992, participe d'une double démarche : inciter à l'embauche par l'abaissement du coût du travail et favoriser la flexibilité du travail : c'est également dans ce dessein qu'une réforme du travail temporaire est intervenue en 1989, l'intérim s'étant développée de façon importante entre 1985 et 1989.

L'allègement du coût du travail visait essentiellement le potentiel d'emploi des petites entreprises et les professions libérales. Un autre gisement résidait dans des emplois familiaux : une politique d'incitation à l'embauche (et au blanchiment des emplois clandestins) en direction des particuliers, consistant en une déduction fiscale partielle et plafonnée du coût de l'emploi

permettant de solvabiliser l'offre d'emploi a été mise en oeuvre à partir de 1992 avec un succès immédiat.

- Recherche des offres d'emplois non satisfaites et des besoins potentiels

De nombreuses actions ont été lancées, souvent à caractère expérimental, pour identifier les pénuries de main d'oeuvre, notamment dans un cadre régional avec la mobilisation des acteurs régionaux par les préfets et surtout le renforcement des moyens et la redéfinition des missions de l'ANPE, à la suite de la signature de deux contrats de progrès depuis 1990.

Le deuxième axe de la politique de l'emploi vise à adapter les formations aux besoins des entreprises. Cet objectif est véritablement apparu en 1990. Auparavant, diverses formules s'adressaient aux jeunes et aux chômeurs de longue durée, TUC, SIVP, contrats aidés, programmes d'initiatives locales, activités d'intérêt général du RMI, etc. En 1988, en raison d'une certaine dérive de ces dispositifs, considérés comme fournissant de la main d'oeuvre à coût moindre, ceux-ci sont modifiés pour y insérer davantage de formation. Puis, en 1989, ils sont fusionnés en deux nouveaux contrats : le contrat emploi-solidarité (CES) et le contrat de retour à l'emploi (CRE), et en une allocation d'insertion et de formation (AIF). Pour les jeunes sans qualification est créé le crédit formation individualisée (CFI), instituant un parcours individualisé faisant appel aux dispositifs de formation et d'insertion existants.

Mais au cours de ces années, une autre priorité apparaît, en grande partie justifiée par le fait qu'il faut pallier les carences de l'Education nationale qui laissent de 120.000 à 140.000 jeunes sortir chaque année du système éducatif sans aucune qualification et que les entreprises (une sur deux) éprouvent des difficultés à recruter ; on s'oriente alors vers la prospection systématique des besoins des bassins d'emploi, sous forme de diagnostic-action, tout en créant 50.000 stages d'accès à l'emploi. En outre, le CFI est étendu aux adultes demandeurs d'emploi et les handicapés entrent dans le dispositif des CRE. Le système de formation professionnelle qui privilégiait l'individu et l'éducation permanente depuis 1971 change officiellement d'orientation avec l'accord du 3 juillet 1991 : les formations doivent maintenant correspondre aux besoins des entreprises. Il y a là un changement de mentalité particulièrement important.

A partir de 1991, la politique de formation professionnelle s'articule autour de deux axes : le renforcement du lien emploi-formation et le centrage des aides et des dispositifs relevant de l'Etat sur les catégories les plus en difficulté. Ainsi, en juillet, est lancée, par les préfets, une consultation des milieux socio-économiques, afin de mieux connaître leurs besoins de

recrutement et les gisements potentiels d'emplois. Cet inventaire sera poursuivi par l'ANPE. Parallèlement, on constate un recours toujours plus grand aux entreprises dans le cadre des formations en alternance, y compris de la part de l'Education nationale. En outre, l'apprentissage, qui est le prototype même de la formation en alternance, suscite un regain d'intérêt : un plan de rénovation est élaboré dès 1989, puis relancé en 1991. Malheureusement, l'élan retombe assez vite en se heurtant aux pesanteurs de l'Education nationale qui y voit un concurrent dangereux. La loi du 17 juillet 1992 a cependant donné une nouvelle impulsion à l'apprentissage, notamment en octroyant aux régions les moyens financiers nécessaires à la mise en place de formations adaptées aux besoins locaux. Elle a également introduit l'apprentissage dans le secteur public.

Simultanément, les aides de l'Etat aux CRE sont réservées aux chômeurs de longue durée et, en septembre, sont créés les carrefours jeunes qui rassemblent tous les acteurs locaux concernés par l'insertion de jeunes ; pour tenir compte de la diversité des situations, le CFI est renforcé tandis que sont créés le contrat d'orientation, qui remplace le SIVP, et le contrat local d'orientation, sorte de pré-CES. A ces contrats, sont associés des bilans de compétences, formule progressivement généralisée. Les jeunes refusant toute formation ne sont pas oubliés puisqu'est instituée l'exo-jeunes destinée à insérer dans le monde du travail des jeunes réfractaires à toute formation, en espérant que le contact avec l'entreprise leur fera prendre conscience de la nécessité d'une formation.

1992 est l'année où sont mis en oeuvre ces nouveaux dispositifs. S'y ajoute le programme de préparation active à la qualification et à l'emploi (PAQUE), institué à titre expérimental lors du conseil interministériel du 8 janvier, et destiné aux jeunes dont le niveau est insuffisant pour entrer en CFI.

Au cours de ces années, on constate qu'à niveau équivalent les formations dans le secteur marchand sont plus favorables à l'emploi que dans le secteur non-marchand. Le contrat de qualification se développe et, pour favoriser l'apprentissage, la loi de finances pour 1993 institue un crédit d'impôt pour tout accroissement des dépenses d'apprentissage, dispositif élargi dès juillet 1993 à chaque embauche d'apprenti.

A titre d'incitation, ces dispositifs bénéficient d'exonérations de charges sociales et d'aides sous forme de primes plus ou moins avantageuses.

Par ailleurs, l'Etat participe à de nombreux dispositifs en faveur des adultes actifs au chômage, avec par exemple les stages du FNE (stages pour les cadres, stages de reclassement professionnel ou d'accès à l'emploi), ou le programme national du fonds de la formation professionnelle et de la

promotion sociale destiné, sur le long terme, à participer à l'adaptation des actifs à l'évolution des techniques et des qualifications.

L'Etat a également souhaité aider les entreprises, notamment les plus petites d'entre elles, alors qu'elles prenaient conscience de l'intérêt de la formation ; il a ainsi institué une aide au remplacement du salarié parti en formation et surtout transposé dans la loi les accords des partenaires sociaux de 1991 et 1992, prévoyant notamment l'extension du dispositif de formation continue aux entreprises de moins de dix salariés.

Troisième axe de la politique de l'emploi : la lutte contre l'exclusion des catégories les plus vulnérables. On retrouve là les principaux dispositifs déjà évoqués, tels que les CES, les CRE ou différents stages, qui, au fil des ans ont été progressivement recentrés sur les personnes les plus en difficulté, chômeurs de longue durée d'un an, puis de deux, allocataires du RMI, jeunes sans qualification, handicapés, femmes isolées, détenus libérés, etc.

Ces contrats aidés bénéficient également d'exonérations, de primes ou de prise en charge d'une partie de la rémunération ainsi que d'une aide à la formation, cette dernière restant cependant, le plus souvent, facultative.

Des programmes spécifiques sont élaborés, comme le programme 900.000 CLD mis en oeuvre en 1992 avec le concours de l'ensemble du service public de l'emploi (ANPE, missions locales, préfets...).

Un autre volet de la lutte contre l'exclusion consiste à encourager financièrement les initiatives d'insertion par l'économique, avec les entreprises d'insertion ou les associations intermédiaires, créées en 1987, tout en veillant à organiser et à adapter le cadre juridique de leur activité de telle sorte qu'elles ne génèrent pas de distorsion de concurrence.

Enfin, on observera que la politique de lutte contre l'exclusion a parfois été utilisée, quel qu'ait été le Gouvernement, comme moyen de traitement statistique du chômage, consistant à augmenter les dotations afin de multiplier les contrats sans trop se préoccuper de la durabilité de l'insertion : cela vise les « stages parking », mais aussi certains CES...

#### *b) Les évolutions*

Au cours des six années prises en référence, la politique de l'emploi s'est inscrite dans une continuité évidente. Seules, les dotations ont varié en fonction des impératifs du moment. L'usure des mesures ou leur utilisation détournée des objectifs initiaux ont obligé cependant le législateur à intervenir pour resserrer les dispositifs, voire les remplacer par d'autres afin de relancer l'intérêt que leur porte les entreprises. Régulièrement, les mesures

s'étant accumulées par strates successives, au mépris de toute lisibilité, on efface tout ou partie et on recommence.

Toutefois, derrière cette apparente stabilité, se cachent des évolutions profondes et anciennes qui ne recevront leur véritable consécration juridique qu'au cours du deuxième semestre 1993 : c'est tout d'abord l'idée que les solutions véritables à l'emploi ne peuvent être trouvées qu'au plus près du terrain ; c'est ensuite la constatation que la croissance, en France, n'est pas suffisamment créatrice d'emplois, et qu'il convient de lever certains obstacles d'ordre structurel qui freinent l'embauche.

C'est pourquoi, dans la palette d'instruments, on trouve les aides à la prospection d'emploi dans un cadre régional, l'implication progressive des acteurs locaux et les incitations sous forme d'exonération, de primes et d'aménagements juridiques, comme la neutralisation des effets de seuil, en faveur des entreprises, notamment pour accueillir les jeunes dans le cadre de l'alternance.

Les obstacles structurels à la reprise de l'emploi ayant été identifiés comme étant le coût trop élevé du travail et les difficultés d'aménagement du temps de travail, la politique de l'emploi a consisté à alléger les charges sociales et à introduire une certaine flexibilité du travail avec le temps partiel ou le travail temporaire.

Mais la plupart de ces aides étaient limitées dans le temps et accordées en contrepartie de formation ou pour favoriser l'insertion de personnes peu opérationnelles.

La loi du 27 juillet 1993 a pris acte de ces évolutions en engageant une réforme structurelle des prélèvements obligatoires.

**2. ... succède une politique privilégiant l'insertion dans le secteur marchand par un allègement du coût du travail et l'assouplissement du cadre juridique de l'exécution du contrat de travail**

*a) Mesures d'urgence et plans emploi rythment la lente évolution du code du travail*

Le premier pas vers une réforme structurelle des prélèvements obligatoires a été franchi par la loi du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage, qui a mis en place la budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales assises sur les bas salaires, financée dans le cadre du projet de loi de finances

rectificative. Cette innovation était accompagnée de mesures plus classiques appartenant à la palette traditionnelle : augmentation du nombre de CES, reconduction de l'exo-jeunes, revalorisation de l'indemnité de chômage partiel, versement UNEDIC en quasi cessation de paiement, dotation expérimentale d'insertion à l'intention des départements, et incitation au développement des formations en alternance, notamment de l'apprentissage.

La loi quinquennale sur l'emploi du 23 décembre 1993 a repris et organisé dans le temps la budgétisation des cotisations d'allocations familiales et a proposé de nombreuses mesures d'encouragement à l'emploi en favorisant le cumul et la multiplication des exonérations (temps partiel, premier, deuxième et troisième salariés), en prévoyant des incitations pour le salarié (assiette temps plein pour les cotisations retraite dans le cadre du temps partiel, indemnité différentielle pour les chômeurs qui reprennent un travail moins rémunéré) et en allégeant les contraintes administratives par l'instauration d'un chèque-service. La loi quinquennale, outre qu'elle a réorganisé certains contrats d'insertion (création des contrats d'insertion professionnelle et réorientation du CRE), a innové dans deux domaines : d'une part, elle a allégé certaines contraintes du code du travail en réorganisant, pour les petites entreprises, la représentation du personnel, en ouvrant des possibilités d'annualisation du temps de travail et en incitant à la réduction négociée du temps de travail par des avantages financiers et un alourdissement du régime des heures supplémentaires ; d'autre part, elle a consacré juridiquement l'implication progressive des élus et des acteurs locaux dans le domaine de la formation en décentralisant au niveau régional la formation qualifiante des jeunes et en confiant par voie conventionnelle, aux régions volontaires, les formations pré-qualifiantes.

Ce rapprochement des acteurs locaux a conduit à encadrer les dispositifs dont ceux-ci disposent : c'est notamment le cas de la collecte et de la gestion des fonds de la formation professionnelle.

Par ailleurs, de nombreux autres dispositifs visent à susciter de nouveaux types d'emplois : par exemple, dans le cadre des groupements d'employeurs ou des aides à l'essaiage.

Dès lors une dynamique est lancée qui se déploie dans deux directions : l'allégement du coût du travail dans le secteur marchand et la délégation aux élus locaux (formation et prospection) et aux partenaires sociaux (assouplissement du droit du travail) d'un volet important de la politique de l'emploi.

Cette évolution fondamentale ne signifie pas pour autant l'abandon de la palette traditionnelle des outils de la politique de l'emploi. Ceux-ci continuent à être régulièrement modifiés, rénovés ou réorientés.



C'est ainsi que, pour s'en tenir aux seules lois ayant un lien direct avec la politique de l'emploi<sup>1</sup>, la loi « Madelin » du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle contient des dispositions visant à alléger certaines contraintes du droit du travail d'ordre administratif et à inciter au développement de l'entreprise individuelle en améliorant son statut et sa sécurité juridique ; la loi du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés institue un contrat épargne-temps dont l'intérêt est manifeste dans le cadre de l'aménagement du temps de travail ; par ailleurs les lois de finances, initiales et rectificatives, non seulement dégagent les moyens financiers, mais également ouvrent des perspectives nouvelles, notamment dans le domaine de la formation professionnelle : on citera la création, la suppression ou le renouvellement de primes, la fongibilité des fonds de l'alternance, ou la redéfinition de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (loi de finances rectificative 1995). La loi du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a pris acte du retrait du contrat d'insertion professionnelle (CIP) et la loi du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social est venue réaménager de nombreux dispositifs, pour coordonner la durée des CRE avec l'allongement de la durée de cotisations requise pour une retraite à taux plein, pour réaménager le champ d'intervention des associations intermédiaires, pour renforcer la politique de lutte contre l'exclusion avec les emplois consolidés, pour contrôler et évaluer la formation professionnelle avec la création d'une commission nationale des comptes de la formation professionnelle et l'institution d'un agrément des organismes dispensateurs de formation, pour améliorer et assouplir les dispositifs d'aménagement du temps de travail dans le cadre de l'annualisation ou pour préciser certaines procédures liées au contrat de travail, etc.

Après que la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a élargi le dispositif d'exonération de charges sociales pour les premier, deuxième et troisième salariés jusqu'au cinquantième salarié des entreprises situées en zones prioritaires, le plan d'urgence pour l'emploi de l'été 1995 est venu considérablement renforcer la politique d'allègement du coût du travail. Deux lois ont été promulguées le 4 août 1995, l'une institue le contrat initiative-emploi, en remplacement du CRE, qui vise à réinsérer les chômeurs de longue durée grâce à un double dispositif d'exonération et de prime, l'autre met en place un dispositif d'allègement des charges patronales sur les bas salaires, reconduit les aides aux contrats d'apprentissage et de qualification et transpose l'accord des partenaires sociaux du 26 juillet 1995 portant sur la répartition des fonds de l'alternance entre les branches et les régions, afin de régler le problème des « collectes captives ».

---

<sup>1</sup> Ne sont pas prises en compte ici les lois relatives à l'hygiène et à la sécurité, à la famille ou à la sécurité sociale.

Le projet de loi de finances pour 1996 renforce le dispositif de réduction du coût du travail puisqu'il fusionne l'allègement de cotisations d'allocations familiales et l'allègement de charges sociales sur les bas salaires. En additionnant tous les dispositifs d'allègement on constate que sur un budget total consacré au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle de 138 milliards, plus de 53 milliards sont consacrés à la compensation des exonérations de charges sociales, ce qui ne traduit qu'imparfaitement la place de cette mesure puisque de nombreux dispositifs ne donnent pas lieu à compensation<sup>1</sup>. Les exonérations non compensées se chiffrent, selon l'ACOSS, à 13,2 milliards.

En conséquence, les autres dispositifs de l'emploi, dans un contexte de rigueur, voient, pour la plupart, leurs dotations diminuer. Cela traduit également une amélioration de la situation, par exemple pour le chômage partiel ou les reconversions, mais s'inscrit aussi dans une « logique de décentralisation », qui permet à l'Etat de se désengager juridiquement puis financièrement lorsque la charge augmente au regard des ressources transférées.

On constate donc un certain retrait de l'Etat en terme d'organisation, mais non en termes financiers.

Ce désengagement juridique au profit d'autres acteurs, annoncé et mis en oeuvre par la loi quinquennale, peut s'analyser comme la réponse à la nécessaire adaptation aux réalités du terrain et de l'entreprise et trouve son illustration dans la multiplication des accords novateurs signés par les partenaires sociaux.

Ainsi, l'accord du 8 juin 1994 institue des formes expérimentales d'intervention particulière du régime d'assurance chômage, les conventions de coopération, dispositif préféré par les partenaires sociaux à l'allocation différentielle prévue par la loi quinquennale. Le dispositif a été modifié, pour le rendre plus attractif, par un avenant du 6 juillet 1995.

Plus récemment, le 5 juillet 1995, les partenaires sociaux ont créé un fonds paritaire d'intervention pour financer le départ de salariés ayant cotisé 40 ans et plus en contrepartie d'embauches équivalentes. 100.000 emplois en sont attendus.

Des dispositions législatives sont nécessaires pour la mise en oeuvre des deux accords (loi du 4 février 1995 et projet de loi en instance d'examen).

---

<sup>1</sup> Ils sont pour la plupart antérieurs à la loi du 27 juillet 1994 relative à la sécurité sociale qui a posé le principe de la compensation intégrale par le budget de l'Etat (cf art. L. 131-7 du code de la sécurité sociale).

Ces deux accords participent de la politique d'allégement du coût du travail. Les dispositifs ainsi mis en oeuvre sont temporaires.

Plus novateurs sont les deux accords du 31 octobre 1995 : l'un comporte un certain nombre de dispositions relatives à la réduction et à l'aménagement du temps de travail sur l'année, au repos compensateur lié aux heures supplémentaires, au travail à temps partiel, aux conditions de travail et au compte épargne-temps. Il s'agit d'une incitation à la négociation au niveau des branches professionnelles. Cet accord se situe donc dans la voie tracée par la loi quinquennale.

Le second accord du même jour concerne la mise en oeuvre d'un dispositif expérimental applicable pendant trois ans permettant la négociation et la conclusion, sous certaines conditions, d'accords collectifs dans les entreprises ne comportant pas de délégués syndicaux. Des aménagements législatifs seront également nécessaires.

Il apparaît donc qu'une part de la politique de l'emploi glisse vers le conventionnel ; celui-ci n'est plus seulement appelé à régir les relations entre employeurs et salariés, mais devient un instrument au service du développement économique et de l'emploi, ce qu'il n'était que très épisodiquement.

Il n'est pas indifférent d'observer, à cet égard, que cette évolution annoncée depuis longtemps mais qui accède aujourd'hui aux premiers rangs de la politique de l'emploi, intervient au moment où il est reconnu que la croissance n'est plus suffisante à elle seule pour relancer l'emploi. Cette politique est aussi moins onéreuse pour l'Etat, qui garde cependant un rôle d'impulsion, de contrôle et de sauvegarde de l'intérêt général.

*b) Bilan des mesures destinées à alléger le coût du travail*

L'allégement du coût du travail visait depuis plusieurs années deux objectifs essentiels : la création et la promotion de l'emploi d'une part, l'aide à la flexibilité du travail d'autre part. L'institution du contrat initiative-emploi, qui repose sur une réduction massive du coût du travail, y a ajouté un objectif de lutte contre l'exclusion et de réduction de la fracture sociale.

**Tableau 9**  
**Comparaison du coût des emplois bénéficiant d'exonération**  
**et d'aides avec le coût des emplois de droit commun**

	Baisse du coût du travail (en % du coût total)	dont baisse des charges (en % du salaire brut)	dont baisse des salaires (en % du salaire brut)	dont aide forfaitaire (en F)
<b>CES</b>	- 87 %	- 40,0 %	- 80,0 %	
<b>Apprentissage</b>	- 84 %	- 49,0 %	- 60,0 %	354 F
<b>CEC (taux constant)</b>	- 68 %	- 28,1 %	- 60,0 %	
<b>CEC</b>	- 62 %	- 28,1 %	- 51,5 %	
<b>CIE</b>	- 38 %	- 30,0 %		2.000 F
<b>CE-RMI</b>	- 32 %	- 30,0 %		925 F
<b>Contrat de qualification</b>	- 31 %	- 30,0 %	- 10,0 %	170 F
<b>ACCRE</b>	- 21 %	- 30,0 %		
<b>CRE</b>	- 21 %	- 30,0 %		
<b>Exonération 1er salarié</b>	- 21 %	- 30,0 %		
<b>Exonération 2e et 3e salariés</b>	- 21 %	- 30,0 %		
<b>Réduction dégressive de cotis.</b>	- 9 %	- 12,8 %		
<b>Abattement temps partiel</b>	- 6,2 %	- 9,0 %		
<b>APEJ</b>	- 5,3 %			500 F
<b>Exonération des cotisations d'AF</b>	- 3,4 %	- 5,0 %		

*NB :*

(1) La baisse du coût du travail est mesurée en proportion du coût total d'un emploi équivalent non aidé.

(2) Dans le cas du CE-RMI, du CIE et de l'APEJ, où une aide forfaitaire est accordée, celle-ci est répartie sur la durée attendue du contrat pour un niveau de salaire moyen des bénéficiaires de la mesure.

(1) La création et la promotion de l'emploi

(a) L'allègement de cotisations sociales sur les bas salaires.

Deux dispositifs distincts, qui seront fondus en un seul par l'article 69 du projet de loi de finances, concourent à cet allègement de charges.

• L'allègement des cotisations d'allocations familiales.

La loi du 27 juillet 1993 a engagé l'allègement des charges patronales par une budgétisation des cotisations d'allocations familiales portant sur les salaires inférieurs à 1,2 SMIC. La loi quinquennale a étendu graduellement la mesure d'exonération à des salaires plus élevés (jusqu'à 1,6 SMIC en 1998), et prévoit, lorsque l'employeur crée ou reprend une entreprise, une exonération totale dès 1994 pour les salaires jusqu'à 1,6 SMIC. Cette exonération a concerné en 1994 plus de 3,5 millions de salariés et a représenté un allègement de charges annuel de 11,4 milliards pour les employeurs.

L'allègement correspond environ à une baisse de 3,4 % du coût total du travail et de 5 % de baisse des charges.

En 1995, 16,9 milliards étaient inscrits à ce titre (plafonds à 1,2 SMIC et 1,3 SMIC) et 4,6 millions d'emplois sont concernés. Si le mécanisme s'était appliqué comme il était prévu, en 1996, 5,7 millions d'emplois auraient bénéficié de l'exonération.

- L'allègement de charges sociales sur les bas salaires

La loi n° 95-882 du 4 août 1995 (mesures d'urgence) a créé une réduction de cotisations patronales de sécurité sociale pour les emplois dont la rémunération est inférieure à 1,2 SMIC. Cette réduction est dégressive de 800 francs pour une rémunération au niveau du SMIC à 0 franc pour une rémunération de 1,2 SMIC et au-delà.

L'allègement du coût du travail qui en résulte est de 9,2 % au niveau du SMIC, et de 4,2 % au niveau de 1,1 SMIC.

Cette réduction de charges est cumulable avec l'abattement de cotisations pour les salariés à temps partiel et l'exonération des cotisations d'allocations familiales.

Environ 3,5 millions de personnes sont concernées. 5,4 milliards étaient prévus par la loi de finances rectificative pour 1995.

Les décrets pris en application de la loi étant parus le 26 août 1995 et l'application effective au 1er septembre, aucun bilan de la mesure n'a pu être établi à ce jour.

- La fusion, à titre expérimental, des deux dispositifs (art. 69)

Lors de l'examen du projet de loi instituant la ristourne dégressive de cotisations patronales de sécurité sociale, il avait été dit que le gouvernement étudiait, pour simplifier la mise en oeuvre des dispositifs, la possibilité de les fondre en un seul ; c'est ce que fait l'article 69 du projet de loi de finances, rattaché aux crédits du ministère.

Sur le principe de la simplification des dispositifs, votre commission ne peut qu'émettre un avis favorable. En revanche, elle s'interroge sur son articulation avec les réformes structurelles en cours, budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales et nouveau rôle confié au Parlement en matière de financement de la sécurité sociale, alors que l'abaissement des charges sociales sur les bas salaires reste, dans son mécanisme, conjoncturel. Le débat sur la réforme de la fiscalité devrait permettre de clarifier ce point. Néanmoins le lancement de réformes modifiées quelques mois après, introduit

un facteur d'incertitude pour les entreprises, soucieuses de « lisibilité », préjudiciable à l'efficacité des mesures.

L'article 69 unifie, à titre expérimental, l'abattement famille et la ristourne dégressive à compter du 1er juillet 1996 et jusqu'au 31 décembre 1997. En conséquence, il suspend, en 1996 et 1997, le processus de fiscalisation progressive des cotisations familiales défini par la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Dans un souci d'équilibre financier, les seuils d'exonération de cotisations d'allocations familiales restent fixés au 1er janvier 1996 à 1,2 et 1,3 SMIC au lieu de passer à 1,3 et 1,4 SMIC. Le dispositif fusionné sera dégressif jusqu'à 1,34 SMIC selon un barème fourni par l'administration ou calculé selon la formule présentée en juillet dernier. Le cumul des deux dispositifs aurait coûté 5 milliards de plus que ce que prévoit le budget 1996 (36,5 milliards inscrits au budget des charges communes, soit 8,75 milliards au titre de l'abattement famille pour le 1<sup>er</sup> semestre et 27,75 au titre de la ristourne).

**Le paragraphe I** reporte de deux ans l'application des seuils de 1,3 SMIC et suivants de l'abattement famille à taux plein mentionnés à l'article L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale, et de 1,4 SMIC et suivants pour l'abattement à 50 %.

**Le paragraphe II** précise que le dispositif fusionné, déterminé par les paragraphes suivants, s'applique du 1er juillet 1996 au 31 décembre 1997.

**Le paragraphe III** modifie l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale résultant de la loi du 4 août 1995 (mesures d'urgence) pour faire passer le plafond au-delà duquel il n'y a plus de ristourne de 1,2 SMIC à 1,34 SMIC au 1er juillet 1996.

On rappellera que la formule est :

$(P - R) \times 0,64$  où P est le plafond et R la rémunération brute

Avec un SMIC de 6.250 F, la formule actuelle est :

$[(6.250 \times 1,2) - R] \times 0,64$  ou  $(7.500 - R) \times 0,64$  ou  $4.800 - 0,64 R$

Elle devient :

$[(6.250 \times 1,34) - R] \times \text{coefficient}$  ou  $(8.375 - R) \times \text{coefficient}$

La ristourne maximum, de 800 F, passera à 1.137 F, correspondant aux 800 F actuels augmentés de 337 F d'abattement famille. Le coefficient fixé par décret devrait donc être de 0,535.

Le deuxième alinéa du paragraphe III précise que ce dispositif ne se cumule pas avec l'abattement famille (art. L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale), ni avec tout autre exonération, sauf l'abattement de 30 % pour le temps partiel, dans un but d'incitation.

Les paragraphes suivants traitent de cas particuliers.

**Le paragraphe IV** concerne les entreprises situées dans les zones de revitalisation rurale. L'article L. 241-6-2 du code de la sécurité sociale issu de la loi du 4 février 1995 (aménagement du territoire) prévoyait un dispositif d'exonération de cotisation d'allocations familiales pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,5 SMIC et un abattement de 50 % pour les rémunérations inférieures ou égales à 1,6 SMIC.

Le présent paragraphe, qui réécrit l'article L. 241-6-2 maintient ce dispositif sauf pour les rémunérations inférieures à 1,21 SMIC qui se verront appliquer le dispositif nouveau de ristourne dégressive, plus avantageux pour cette tranche de rémunération.

La nouvelle rédaction de l'article L. 241-6-2 définit le champ des employeurs concernés. On y retrouve les employeurs assujettis à l'obligation de cotiser à l'assurance chômage et les employeurs du secteur public et parapublic mentionnés au 3e de l'article L. 351-12 du code du travail ; la Poste, France Télécom, les employeurs cotisant à un régime spécial de sécurité sociale et les particuliers employeurs en sont exclus.

Enfin, il est précisé que ce dispositif ne peut se cumuler avec un autre dispositif d'exonération, à l'exception de l'abattement temps partiel.

**Le paragraphe V** concerne les entreprises considérées comme nouvelles au sens de l'article 44 sexies du code général des impôts. La loi quinquennale du 23 décembre 1993 (art. 7) avait institué un dispositif très favorable d'allègement de cotisations d'allocations familiales, anticipant sur le régime alors prévu pour 1998. Afin de favoriser les bas salaires, il est ici proposé de faire application du dispositif prévu pour les entreprises situées en zone de revitalisation rurale : dispositif fusionné jusqu'à 1,2 SMIC, abattement famille à plafond majoré au-delà.

**Le paragraphe VI** vise à coordonner l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale avec le nouveau dispositif, en supprimant la mention du cumul possible avec l'abattement famille. En outre, il étend aux salariés agricoles le dispositif de la ristourne unique dégressive.

**Le paragraphe VII** insère dans le code de la sécurité sociale un article L. 711-13 nouveau renvoyant à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'application spécifique, de la ristourne unique dégressive aux

employeurs relevant des régimes spéciaux de sécurité sociale des mines et des employés et clercs de notaires pour les salariés affiliés à ces régimes, jusqu'ici non concernés.

Enfin, le **paragraphe VIII** insère dans le code de la sécurité sociale un article L. 241-6-4 pérennisant à compter du 1er juillet 1996 le dispositif d'exonération de cotisations familiales pour les rémunérations inférieures à 1,2 ou à 1,3 SMIC pour les employeurs relevant de régimes spéciaux de sécurité sociale. Sont visés ici la SNCF, la RATP, EDF-GDF, la Banque de France ou les théâtres nationaux, à l'exception des régimes des mines et des employés de clercs de notaires.

Votre commission n'a pas de remarques particulières à formuler sur cet article, sinon qu'il complique un peu plus un dispositif déjà extrêmement compliqué, avec tous les risques que cela comporte.

Elle vous propose en conséquence un **amendement** supprimant la proratisation de la ristourne unique dégressive, dans le cas du temps partiel, pour y substituer un allègement proportionnel, justifié par le fait que cette proratisation introduit une complexité contraire à la volonté maintes fois affichée de favoriser le développement du temps partiel (voir annexe).

Le Gouvernement attend de ce dispositif, qui concernera 4,8 millions de salariés, 150.000 créations ou préservations d'emploi.

- (b) L'exonération pour l'embauche d'un premier, deuxième ou troisième salarié

*Le premier salarié.*

Adoptée dans le cadre du premier plan pour l'emploi en 1988 (loi n° 89-18 du 13 janvier 1989) et reconduite d'année en année, cette mesure avait pour objectif d'inciter les travailleurs indépendants à créer un premier emploi.

Son succès (62.000 embauches en 1990) a motivé son extension aux gérants minoritaires ou égalitaires de SARL en 1991 (loi n° 90-620 du 31 décembre 1990) puis en 1992 à certains organismes à but non lucratif comme les associations régies par la loi de 1901, les mutuelles régies par le code de la mutualité, certains groupements d'employeurs et les coopératives d'utilisation du matériel agricole (loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991).

Cette mesure d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale pendant 24 mois réservée aux employeurs embauchant leur premier



salarié sous contrat à durée indéterminée a été étendue par l'article 4 de la loi quinquennale aux contrats à durée déterminée d'au moins douze mois et aux repreneurs d'entreprises en situation de redressement judiciaire ayant employé au plus 49 salariés dans les douze mois précédant l'embauche si cette reprise a pour effet de maintenir l'emploi pendant la période d'exonération.

En 1994, 90.000 salariés ont été recrutés au titre d'une première embauche (soit 17 % de plus qu'en 1993). Cette hausse est la plus élevée depuis 1990, après une diminution de 3 % en 1993.

Elle s'explique par l'extension de l'exonération aux employeurs reprenant une entreprise existante, et s'observe à un degré nettement plus important pour les embauches de deuxième (+ 90 %) et troisième salariés (+ 116 %).

La répartition sectorielle des embauches observées depuis 1990 se maintient en 1994. Près des deux tiers ont eu lieu dans le secteur tertiaire, avec une concentration quasi exclusive dans le tertiaire marchand. Les entreprises du bâtiment viennent en seconde position, leur part augmentant de deux points en 1994, après une baisse équivalente en 1993. Quant au secteur agricole, sa part baisse légèrement et il reste le moins utilisateur de la mesure. Après une légère reprise des embauches de premier salarié en 1993, l'industrie voit sa part chuter de nouveau de deux points.

En 1994, 58 % des emplois offerts au titre des exonérations de cotisations patronales pour l'embauche d'un premier salarié ont été occupés par des demandeurs d'emploi (dont plus des trois quarts inscrits à l'ANPE) : la proportion des personnes occupant déjà un emploi (aidé ou non, CDI ou CDD) baisse d'environ 1 point, pour se situer à environ 27 % du total des embauches de premier salarié. La mesure continue donc de jouer un rôle important dans les activités de placement de l'ANPE.

Les contrats conclus sur la base de 39 heures ou plus de travail hebdomadaire représentent près de 78 % des embauches de premier salarié en 1994, soit une hausse de plus d'un point. La place prépondérante qu'occupe le travail à temps plein dans les embauches de premier salarié s'est donc maintenue en 1994.

Le tableau 8 ci-dessus montre que les effectifs sont de 145.000 fin septembre 1995, en légère progression par rapport à septembre 1994. Mais le rythme d'entrée se ralentit : 4.979 en septembre 1995 contre 7.216 un an auparavant. Le cumul d'entrée en 1995 est de 55.027 contre 62.989 sur la même période, l'année dernière.

Ce dispositif, qui allège de 21 % le coût du travail (et de 30 % du salaire de base les charges sociales) ne donne pas lieu à compensation par le budget de l'Etat. Il n'apparaît donc pas en loi de finances.

*Les deuxième, troisième salariés et suivants.*

Afin de favoriser l'emploi dans certaines zones rurales en difficulté et de faciliter le développement des petites entreprises artisanales qui y sont implantées et jouent un rôle essentiel dans l'économie locale, il a été décidé d'accorder aux artisans le bénéfice de l'exonération à l'embauche sous contrat à durée indéterminée de leurs deuxième et troisième salariés (loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991) pendant douze mois.

Le champ d'application de cette loi étant les seules zones éligibles aux programmes d'aménagement concerté des territoires ruraux des contrats de plan ou les zones de montagne des territoires d'outre-mer, elle a suscité seulement 3.700 embauches en 1992 et 5.200 en 1993.

Pour rendre le dispositif plus efficace, la loi quinquennale a décidé d'étendre son champ d'application aux contrats à durée déterminée d'au moins douze mois, aux zones d'habitat dégradé et, dans les départements d'outre-mer, à l'ensemble des zones rurales, mesure étendue à l'ensemble du territoire des départements d'outre-mer par la loi du 25 juillet 1994, enfin à tous les travailleurs indépendants, aux gérants égalitaires ou minoritaires de SARL, quel que soit leur secteur d'activité, aux coopératives d'utilisation de matériel agricole et aux groupements d'employeurs, artisans ou agriculteurs.

Enfin, l'article 58 de la loi du 5 février 1995 (aménagement et développement du territoire) a prévu que, dans les zones de redynamisation urbaine et dans les zones de revitalisation rurale, l'employeur bénéficie d'une exonération de charges sociales pour toutes les embauches portant l'effectif à quatre au moins et cinquante au plus. Ce dernier dispositif n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation.

En 1994, le nombre de salariés embauchés au titre de l'exonération pour l'embauche d'un deuxième ou troisième salarié a quasiment doublé par rapport à 1993, passant à près de 10.400, dont plus de 6.300 au titre du deuxième salarié et plus de 4.000 au titre du troisième salarié. Ceci peut s'expliquer par l'ouverture du dispositif aux zones urbaines en difficulté. Une baisse de la part des embauches de deuxième salarié se manifeste cependant au profit de celle des embauches de troisième salarié. Ce phénomène, visible depuis 1992, semble traduire une tendance à l'agrandissement à terme de la taille des entreprises bénéficiaires de la mesure.

Les effectifs (cf. tableau 8 ci-dessus) sont en augmentation par rapport à 1994, mais les chiffres de septembre montrent un léger ralentissement.

L'allégement du coût du travail est identique à celui du premier salarié.

(c) Les emplois familiaux

Le dispositif incitatif au développement des emplois familiaux, mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1992, se fonde sur le constat que l'aide aux personnes constitue un gisement potentiel d'emplois très important. Mais ce gisement ne pouvait être exploité que s'il existait une demande solvable. C'est ce qui a justifié l'institution d'une aide fiscale sous forme de réduction d'impôt. Cette aide a eu également pour conséquence de « blanchir » une partie des emplois « au noir », entraînant de ce fait un surplus de recettes pour la sécurité sociale.

La loi quinquennale et la loi de finances pour 1995 ont rendu encore plus incitatif ce dispositif dont l'impact sur l'emploi est évident. Il comprend :

- une réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié ou le recours aux services d'une association, pour des tâches ménagères ou familiales effectuées au domicile du contribuable. Le plafond de la réduction d'impôt est désormais fixé à 90.000 francs par la loi de finances pour 1995.

- une simplification des formalités d'emploi pour les particuliers, les URSSAF pouvant accomplir un certain nombre de formalités (envoi de bulletins de salaire, précomptes des cotisations, déclarations annuelles). En outre, l'article 5 de la loi quinquennale a institué un chèque service, mis en oeuvre à titre expérimental à partir du 1<sup>er</sup> décembre 1994 jusqu'au 31 décembre 1995, pour les emplois de 8 heures hebdomadaires au plus, non encore enregistrés aux URSSAF, par le décret n° 94-974 et l'arrêté du 10 novembre 1994. L'employeur a pour seule formalité de remplir deux volets dans un chéquier, l'un pour le salarié où figure le montant de son salaire net y compris l'indemnité de congés payés, l'autre avec le même montant destiné à l'URSSAF qui calcule les cotisations, les prélève sur le compte bancaire de l'employeur et effectue toutes les autres formalités. 20 millions sont inscrits dans le titre III pour financer ce chèque, comme l'année dernière. Dans la mesure où il est prévu de l'étendre au-delà de 8 heures et de permettre son abondement par les collectivités locales ou les comités d'entreprise<sup>1</sup>, ce qui augmentera le nombre des employeurs, ces crédits seront sans doute insuffisants. Jusqu'à présent, 300.000 chèquiers ont été retirés. Ce dispositif

<sup>1</sup> *Projet de loi en faveur du développement des emplois de services aux particuliers (Sénat, n° 87, 1995-1996).*

devrait également être étendu aux artisans pour les inciter à embaucher un premier salarié (déclaration du Premier ministre devant l'UPA, le 12 octobre 1995).

- la création d'un cadre juridique spécifique et l'octroi d'aides pour les associations. Il est également envisagé d'étendre le dispositif des emplois familiaux à des entreprises artisanales, industrielles et de service, afin de faire bénéficier leurs clients de la réduction fiscale, ce qui devrait entraîner un développement de ces secteurs.

On estime en 1993 à 70.000 le nombre de nouveaux employeurs familiaux, contre 115.000 en 1992.

Le tableau 8 ci-dessus montre que, bien qu'inférieures au rythme de 1992, les entrées sont toujours très nombreuses et en croissance constante : plus de 110.000 en août 1995 contre 102.000 en août 1994. Le taux de renouvellement des employeurs est de 20 % en raison de la nature des emplois et de l'âge de l'employeur. Fin 1994, l'effectif employeur est de 717.482 contre 669.368 un an plus tôt.

Trois quarts des employeurs ont plus de 50 ans alors que deux tiers d'entre eux étaient dans ce cas en 1992. Bien plus, si à l'époque environ quatre employeurs sur dix étaient âgés de plus de soixante dix ans, plus de la moitié atteignent cet âge en 1994. 27 % des employeurs (et 41 % des plus de 70 ans) passent par une association agréée pour recruter et gérer les aspects administratifs de l'embauche et de la paie, contre 7 % en 1992. Le phénomène est évidemment très cantonné à la tranche d'âge la plus élevée puisque cette proportion n'est que de 20 % pour les 65-70 ans. L'âge moyen de l'employeur est de 64 ans (60 ans en 1992) avec bien sûr une forte corrélation entre âge et type de tâche : l'employeur qui fait garder ses enfants a en moyenne 36 ans, celui qui recrute une personne de ménage 65 ans, et celui dont l'état de santé nécessite la présence d'une assistance régulière, 75 ans. De même, les employeurs recourant aux services d'une association mandataire sont en moyenne de 15 ans plus âgés que ceux qui recrutent directement. Comme en 1992, l'employé est une femme dans 99 % des cas, de 40 ans en moyenne. Les salariées recrutées pour la garde d'enfant sont les plus jeunes : 47 % ont moins de trente ans, contre 14 % en moyenne. Par contre, un quart des employées de ménage ont plus de cinquante ans. L'âge moyen des gardes d'enfant est de 33 ans, celui des personnes effectuant des tâches ménagères de 41 ans, les gardes de personnes âgées ayant en moyenne 39 ans.

On peut estimer par extrapolation que les 200.000 emplois créés, correspondant à 40.000 emplois temps plein, ont été occupés par environ 60.000 nouveaux salariés, parmi lesquels 40 % à 45 % proviennent du chômage et 50 à 55 % de l'inactivité.

Toutes ces données risquent d'être profondément modifiées lorsque les projets gouvernementaux seront mis en oeuvre.

(2) L'aide à la flexibilité du travail : le temps partiel

La réduction des cotisations sociales patronales en cas d'embauche à temps partiel a connu un vif succès dès sa mise en place en septembre 1992 : en l'espace de quatre mois, plus de 40.000 contrats ont été signés. Ce succès a encore été amplifié par l'augmentation de 30 à 50 % du taux d'exonération intervenue en janvier 1993. Le retour au taux de 30 % début 1994 n'a pas ralenti le rythme de signatures de nouveaux contrats, sachant que, parallèlement, la plage horaire d'appréciation du temps partiel a été élargie entre 16 et 32 heures hebdomadaires.

Il concerne désormais 15,5 % des salariés (enquête Emploi de l'INSEE de mars 1995). 220.000 salariés embauchés en 1994 ont permis à 110.000 employeurs de déduire une partie des charges sociales de leur masse salariale.

En 1994 comme en 1993, 80 % des embauches à temps partiel sous contrat aidé restent le fait des entreprises de moins de 50 salariés. Cependant, le nombre moyen de contrats à temps partiel conclus par les entreprises utilisatrices est passé de 1,8 à 2. Le nombre total de ces entreprises n'a que légèrement progressé pour s'établir à 110.000 (100.000 sur l'ensemble de l'année 1993). Cette intensification est le fait, pour l'essentiel, des grandes entreprises du secteur industriel. D'un côté, la part des entreprises qui emploient au moins 500 salariés a fortement crû : elle est passée de 4 à 6 % des embauches aidées. Parallèlement, chacune de ces grandes entreprises signataires a presque doublé le nombre d'embauches auxquelles elle a procédé. En particulier, celles qui exercent leur activité dans la construction navale, l'aéronautique ou l'automobile comptent pour près de 40 % des contrats conclus par les entreprises employant plus de 500 salariés, notamment grâce aux transformations d'emplois réalisées dans le cadre de plans sociaux et comportant un important volet de préretraites progressives.

En revanche, dans les secteurs où le temps partiel est traditionnellement très répandu (commerces, services), le recours au dispositif semble avoir atteint un palier. Rompues à la gestion de ce type d'horaires, ces entreprises ont sans doute utilisé de façon massive le dispositif dès son entrée en vigueur. Elles s'en serviraient essentiellement maintenant à l'occasion du renouvellement de leur personnel.

Deux évolutions majeures se confirment en 1994 : la masculinisation accentuée des salariés embauchés à temps partiel (36 % d'hommes contre 25 % deux années plus tôt) et la diffusion progressive du recours à cette forme

d'emploi auprès des grandes entreprises industrielles. On constate en outre un élargissement de la plage horaire du recours au temps partiel aidé, favorisé par les nouvelles dispositions en la matière.

En 1995, de janvier à septembre, 157.050 nouveaux emplois ont été enregistrés, contre 150.488 l'année dernière (15.485 en septembre 1995 contre 15.036 en septembre 1994).

Le montant de l'abattement, non compensé auprès des organismes sociaux, est évalué à 1 milliard de francs.

### (3) La lutte contre l'exclusion

Trois mesures relèvent, à des degrés divers, de cet objectif d'insertion dans le secteur marchand : le CIE, le CRE et les aides à l'insertion des jeunes. La première est particulièrement favorisée par le budget, la deuxième est en voie d'extinction, la troisième, en raison sans doute de son faible succès, voit ses crédits tout juste reconduits.

#### (a) Le contrat initiative-emploi

Le CIE, mis en oeuvre depuis le 1er juillet 1995 en anticipant l'adoption de la loi du 4 août 1995, est un contrat à durée indéterminée ou un contrat à durée déterminée d'au moins 12 mois et d'au plus 24 mois. Il offre à l'employeur pendant la durée du contrat dans la limite de deux ans, outre une exonération totale des charges patronales de sécurité sociale pour la partie de la rémunération n'excédant pas le SMIC, une prime de deux mille francs par mois. Pour certains bénéficiaires (âgés de plus de 50 ans et de moins de 65 ans, demandeurs d'emploi depuis plus d'un an ou handicapés ou percevant le RMI et sans emploi depuis plus d'un an), l'exonération est prolongée jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge et justifient de la durée d'assurance requis pour l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein.

Les conventions de CIE peuvent prévoir une formation liée à l'activité de l'entreprise. Elle est dispensée pendant le temps de travail par un organisme de formation mentionné à l'article L. 920-4 du code du travail. Ces formations seront financées sur les dotations ouvertes pour le CIE. Une aide au tutorat est également possible pour les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi depuis plus de deux ans et pour les bénéficiaires du RMI sans emploi depuis plus de deux ans. Ces dispositifs ne sont pas encore véritablement opérationnels.

Au deuxième semestre 1995, 175.000 places ont été ouvertes. 100.000 sont pourvues en octobre ; l'étude des 58.000 premiers contrats

montrent que 70 % sont des contrats à durée indéterminée. En 1996, 350.000 entrées en CIE sont prévues.

Les 175.000 entrées en CIE prévues au second semestre 1995 devraient entraîner un coût budgétaire de 3.200 millions de francs. En 1996, sur la base de 350.000 entrées, une dotation de 11.625 millions de francs est inscrite au projet de loi de finances, dont 7.547 millions de francs pour les exonérations de charges sociales patronales et 4.078 millions de francs pour le paiement des primes attachées au CIE.

Très intéressant pour les entreprises, le CIE rencontre un grand succès. Mais il semblerait que cela entraîne un certain désintérêt des entreprises pour les autres mesures : c'est notamment le cas de l'APEJ et du CAE.

(b) Le contrat de retour à l'emploi

La loi du 4 août 1995 instituant le CIE a supprimé le contrat de retour à l'emploi et le contrat pour l'emploi de bénéficiaires du RMI.

Fin septembre 1995, on comptait encore 160.000 CRE, contre 161.000 un an auparavant. 118.675 personnes sont entrées dans le dispositif en 1995.

En 1994, le développement très sensible des contrats de retour à l'emploi a touché toutes les catégories de publics. Cependant, les embauches se sont concentrées sur les plus employables d'entre eux, au détriment des publics dits prioritaires. La part des femmes au sein des CRE a continué à baisser fortement, atteignant seulement 36 % du total.

Parmi les employeurs, les petites entreprises ont embauché plus volontiers des chômeurs de très longue durée et des bénéficiaires du RMI.

Le CIE semble donc avoir les avantages du CRE en terme d'insertion, sans en avoir les inconvénients majeurs, la sélection des publics les plus employables au détriment des autres.

Le projet de loi de finances prévoit 1,27 milliard pour financer le solde des CRE en 1996.

(c) L'aide au premier emploi des jeunes et le complément d'accès à l'emploi

L'aide au premier emploi des jeunes (APEJ) a été insituée, à la suite de l'échec du CIP, par le décret n° 94-281 du 11 avril 1994. Cette aide est attribuée pour la conclusion de contrats de travail d'une durée déterminée de 18 mois ou à durée indéterminée avec des jeunes âgés de moins de 26 ans, non

indemnisés ou non indemnisables par le régime d'assurance chômage ou ayant achevé un contrat emploi-solidarité. Le montant de l'aide a été fixé à 1.000 F par mois travaillé pendant les neuf premiers mois du contrat.

Fin juillet 1995, avant la mise en oeuvre du nouveau dispositif, les entrées étaient de 2.899, contre 6.517 un an plus tôt et le stock de 70.000 contre 15.000 un an plus tôt.

1,645 milliards avait été inscrit au budget 1995, ramené à 905 millions après l'adoption de la loi de finances rectificative, en raison du fléchissement de la mesure.

Dans le cadre des mesures d'urgence pour l'emploi en faveur des jeunes, le dispositif a été élargi dès le 1er août 1995.

Ainsi pour les jeunes qui, depuis trois mois au moins, sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement du second degré ou de l'enseignement supérieur et sont sans emploi, le niveau de l'aide est porté à 2.000 francs par mois. Pour les jeunes diplômés recrutés pour travailler à l'étranger, le montant de l'aide est porté à 3.000 francs par mois.

Pour les jeunes rencontrant des difficultés d'insertion, sur la suggestion des partenaires sociaux, il a été mis en place un complément d'accès à l'emploi, d'un montant de 1.000 F qui vient compléter l'aide au premier emploi des jeunes.

Une dotation de 1.650 millions de francs est prévue par le projet de loi de finances pour 1996, au budget des charges communes.

La mesure n'a pas rencontré le succès escompté, sans doute pour les raisons dites plus haut. En septembre 1995, les trois dispositifs ont cumulé 2.977 entrées contre 12.854 un an plus tôt et le cumul janvier-septembre est de 24.824 en 1995 contre 34.298 en 1994. L'effectif est, à fin septembre, de 74.200 contre 33.500 un an plus tôt.

## **II. RATIONALISER ET RÉORGANISER LA POLITIQUE DE L'EMPLOI**

Le budget consacré au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle augmente de 6,48 % quand le budget de l'Etat n'augmente que de 2,2 %. Dans la mesure où 53 milliards sur 138 milliards sont consacrés à des exonérations de charges sociales, les autres dispositifs sont condamnés à subir une rigueur accrue ; si certaines actions peuvent supporter ces baisses



sans difficultés en raison de la reprise économique, qui les rend moins nécessaires, d'autres devront mettre à profit ces restrictions pour se réorganiser, se rationaliser et gagner en « productivité ».

Vos rapporteurs rappelleront à cette occasion le coût de la politique de l'emploi :

1973	10.168,8 millions
1980	64.774,4 millions
1990	217.898,9 millions
1991	238.106,0 millions
1992	262.108,0 millions
1993	289.000,0 millions

En 1993, la répartition est la suivante : ministère du travail : 34 % (+ 1), autres ministères : 4 % (+ 2), UNEDIC : 42 % (- 1), employeurs : 17 % (- 2), collectivités territoriales : 2 % (0) et régimes professionnels : 1 % (0).

Cependant, 1994 et 1995, pour les raisons exposées plus haut (l'accent mis sur l'insertion dans le secteur marchand) offriront sans doute une répartition assez différente.

#### **A. LA RÉFORME ET LA RÉORGANISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

L'année dernière votre rapporteur soulignait le caractère transitoire du système de formation professionnelle et appelait de ses vœux une réforme rapide des formations en alternance afin de compléter les deux autres volets mis en chantier sous l'impulsion de la loi quinquennale concernant l'un la décentralisation de la formation des jeunes, l'autre la réorganisation du système de collecte. Force est de constater que cette réforme n'a guère avancé depuis puisque le projet de loi préparé par M. Giraud n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour.

Récemment, le ministre du travail et des affaires sociales a évoqué l'idée d'une « remise à plat », à l'occasion des 25 ans de la loi de 1971 sur la formation professionnelle, de l'ensemble du système de formation professionnelle destiné aux jeunes et aux adultes. Une mission de réflexion a été confiée en ce sens à M. Michel de Virville, secrétaire général de Renault.

Votre commission s'interroge cependant sur le temps qu'il faudra avant de relancer les dispositifs, alors que déjà, notamment pour ce qui

concerne les contrats de formation en alternance, les difficultés s'amoncellent : elles concernent notamment le financement de l'apprentissage ou des contrats de qualification, l'utilisation qui est faite de ceux-ci, le rôle du congé individuel de formation... Il ne faudrait pas que la politique de l'alternance soit uniquement dictée par les contraintes et les choix budgétaires et fasse l'économie d'une réflexion de fond sur les besoins et les attentes des différentes parties.

### **1. Des crédits d'Etat en légère diminution mais un effort national en augmentation constante**

Hors AFPA (cf. tableau 1 ci-dessus), les crédits consacrés à la formation professionnelle dans le projet de budget pour 1996 diminue de 2,49 % par rapport à 1995 (hors annulation). Leur part dans la structure du budget (cf. graphiques 1 et 2 ci-dessus) passe de 20 % à 18 %.

Néanmoins, les crédits consacrés aux différentes actions connaissent des évolutions contrastées. Si ceux de l'apprentissage progressent globalement de 22,88 %, d'autres actions bénéficient de dotations, à peine majorées, notamment pour le réseau d'accueil (+ 2,72 %), les conventions de délégation de compétence, (+ 3,1 %) ou la dotation de décentralisation, tandis que les autres actions voient leurs crédits diminuer légèrement (contrat de qualification, programme national de formation professionnelle, rémunération des stagiaires, allocation formation-reclassement (AFR) et investissements) ou sévèrement : congé individuel de formation (- 100%), formation de FNE pour les cadres et stages en entreprise (- 47,83 %).

Au total, les crédits du ministère s'élèvent en 1996 avec l'AFPA et l'AFR à 31.918,74 millions contre 32.728,28 millions en 1995. Si l'on y ajoute les crédits d'autres ministères les chiffres sont respectivement de 33.447,21 millions contre 34.245,99 millions. Toutefois, ces sommes ne représentent qu'une partie des crédits consacrés à la formation par l'ensemble des intervenants.

D'après le « jaune budgétaire », la dépense totale consacrée à la formation professionnelle par l'Etat, les collectivités territoriales, l'UNEDIC, les entreprises et les ménages atteint 133,3 milliards de francs en 1993, dernière année connue, soit 1,88 % du PIB, en progression de 5,6 % en francs constants par rapport à 1992 (122,05 milliards). Cette dépense totale se répartit comme suit :

- 69,5 milliards de dépenses de fonctionnement, soit 52 % du total des dépenses, pour les activités de formation et les activités annexes

(administration, transport, hébergement des stagiaires, conseil en formation information sur la formation) ;

- 61,5 milliards de dépenses induits, soit 46 % du total des dépenses, pour les rémunérations des stagiaires (55,5 milliards) ainsi que les exonérations de charges sociales ou les crédits d'impôt (6 milliards) ;

- 2,1 milliards de dépenses d'équipement.

L'Etat (47 %) et les entreprises (38 %) assurent l'essentiel du financement final de la formation professionnelle, auquel l'UNEDIC et les régions contribuent respectivement pour 6 % et 5 %. Les interventions de l'Etat restent marquées par les actions menées en faveur de ses propres agents et des demandeurs d'emploi, l'intervention des entreprises s'effectue surtout à travers des actions menées à destination des actifs occupés et des jeunes titulaires de contrats d'insertion en alternance ou d'apprentissage.

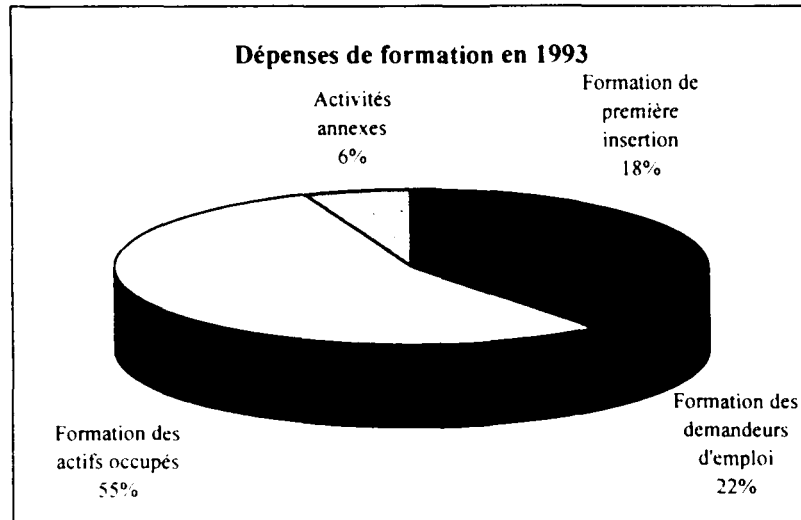
**Tableau 10**  
**Le financement de la formation professionnelle en 1993 (1)**

Financement \ Activités	Formation de première insertion	Formation des demandeurs d'emploi	Formation des actifs occupés	Activités annexes	TOTAL (millions F)
Financiers publics dont	14 450	20 344	33 621	3 513	71 928
- Etat	12 117	17 460	29 492	2 792	61 861
- Régions	2 129	2 582	1 315	584	6 610
UNEDIC	0	7 790	0	309	8 099
Entreprises	8 888	86	37 118	3 454	49 546
Ménages	63	0	1 223	241	1 527
<b>Total (Millions F)</b>	<b>23.401</b>	<b>28.220</b>	<b>71.962</b>	<b>7.517</b>	<b>131.100</b>

(1) Hors dépenses d'équipement (2,1 milliards F)

Sources : DARES - compte économique de la formation professionnelle.

**Graphique 10**



L'Etat a consacré à la formation professionnelle en 1993, hors dépenses d'équipement, 61,9 milliards de francs (contre 57,3 milliards en 1992, soit une croissance de 5 % en francs constants) répartis principalement comme suit :

- 48 % en faveur des actifs occupés, dont 39 % pour la formation des agents de l'Etat, et 9 % aux formations postsecondaires et autres interventions en faveur des salariés ;

- 19 % pour la formation de première insertion en faveur des jeunes, principalement le CFI et les exonérations de charges sociales relatives aux contrats de qualification, d'orientation et d'apprentissage ;

- 28 % pour les demandeurs d'emploi, dont 20 % pour les actions d'insertion et de formation en faveur des chômeurs de longue durée.

Les entreprises ont quant à elles dépensé, toujours hors équipement, 49,5 milliards de francs (contre 48,2 milliards en 1992) soit une stagnation en francs constants, effet direct de la conjoncture économique, dont 18 % pour la formation de première insertion en faveur des jeunes et 75 % pour les actions en faveur des salariés.

Les 131,1 milliards de francs consacrés à la formation se répartissent entre les différents destinataires comme suit (cf. graphique 10) :

- 23,4 milliards sont consacrés à la formation professionnelle de première insertion : il s'agit de l'ensemble des dispositifs spécifiques mis en

place par les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les entreprises pour la formation des jeunes de 16 à 25 ans :

- 28,2 milliards de francs sont destinés à la formation des demandeurs d'emploi (stages de formation, contrats de travail incluant une formation) ;

- 72 milliards de francs financent la formation des actifs occupant un emploi (salariés d'entreprises et non salariés, agents de l'Etat, formations postsecondaires) ;

- 7,5 milliards de francs concernent les activités annexes (administration de la formation, transport, hébergement des stagiaires, conseils et ingénierie en formation, information sur la formation).

En 1993, seules les actions en faveur des demandeurs d'emploi progressent de façon significative (+ 23 % en francs constants par rapport à 1992).

Le financement des actions de formation proprement dites apprécié à travers le montant total des conventions de formation conclues avec les producteurs de formation, s'est élevé en 1993 à 62,3 milliards de francs contre 60,6 milliards en 1992. La part des organismes privés régresse de 35,1 % en 1992 à 32,2 % en 1993. Néanmoins, le secteur concurrentiel demeure prédominant sur le marché de la formation professionnelle. L'internationalisation des formations se traduit par une hausse du poids des centres de formation internes aux entreprises qui passe de 11,3 % en 1992 à 14,2 %.

La formation des actifs occupés (qui représente 39,9 milliards de francs), est assurée en premier lieu par les centres de formation internes des administrations et des entreprises (51 % des financements), puis par les producteurs privés (29 % dont 17 % par des organismes à but lucratif) et enfin par les établissements de l'Education nationale, notamment ceux du supérieur, qui en assurent 14 % (formations postsecondaires des salariés).

La formation des demandeurs d'emploi, qui s'élève à 10,9 milliards de francs est principalement assurée par l'AFPA (40 %), les organismes privés à but non lucratif (31 %) et l'Education nationale (12 % dont 9 % pour les GRETA). Le secteur privé continue sa progression (+ 2 %) ainsi que l'Education nationale (+ 4 %) au détriment de l'AFPA (- 4 %).

La formation de première insertion en faveur des jeunes, d'un montant de 11,5 milliards F est mise en oeuvre, pour l'essentiel, par les CFA (41 %), les organismes privés (34 %) et les établissements de l'Education nationale (14 %). La part des CFA progresse de 5 % tandis que les parts des

producteurs privés et des établissements de l'Education nationale baissent légèrement (- 5 %).

Le tableau 11 donne la répartition des crédits de l'Etat, par action et par type de public, pour 1996, au regard de 1995.

**Tableau 11**  
**Répartition des crédits d'Etat par actions et types de publics**

(en millions de francs)

Actions et types de publics	PLF 1995 (Bleu 1995)	LFI 1995 (Vert 1995)	PLF 1996 (Bleu 1996)
<b>FORMATION PROFESSIONNELLE</b>			
<b>A. Actions spécifiques en faveur des jeunes (Ministère du travail)</b>			
<b>1. Actions de formation alternée</b>	<b>4.662,84</b>	<b>4.662,84</b>	<b>4.807,70</b>
<b>2. Apprentissage :</b>			
Exonération de charges sociales	2.927,00	2.927,00	3.735,00
Rénovation (actions nationales et décentralisées)	151,88	151,88	126,35
Contrats de Plan Etat-Région	188,37	139,33	139,33
Relevement des barèmes	180,00	180,00	180,00
Sous-total apprentissage	3.447,25	3.398,21	4.180,65
<b>3. Contrats de qualification (Exonération de charges sociales)</b>	<b>3.173,00</b>	<b>3.173,00</b>	<b>2.920,00</b>
<b>4. Réseau d'accueil et d'orientation (ML/PAIO)</b>	<b>330,40</b>	<b>330,50</b>	<b>340,00</b>
<b>Sous-total A</b>	<b>11.613,49</b>	<b>11.564,55</b>	<b>12.248,35</b>
<b>B. Actions destinées à l'ensemble des publics (Ministère du travail)</b>			
<b>1. Fonds de la formation professionnelle :</b>			
Programme national de formation professionnelle et politique contractuelle	1.647,08	1.647,08	1.546,75
Contrats de plan Etat-Région	320,03	369,07	385,82
Equipements (crédits de paiement)	95,65	95,65	134,59
Hors champ décentralisation de 1993	401,00	401,00	230,00
Sous total FFPPS	2.463,76	2.512,80	2.297,14
<b>2. Stagiaires FNE (hors CRE)</b>			
<b>Programme en faveur des CLD</b>	<b>5.840,40</b>	<b>5.840,40</b>	<b>5.051,65</b>
Actions de formation conventionnées	683,35	683,35	361,33
<b>3. AFPA</b>			
Subvention de fonctionnement	3.923,00	3.923,00	4.011,43
Rémunérations des stagiaires	1.386,17	1.386,17	817,58
Equipements (crédits de paiement)	239,00	239,96	305,78
Sous total AFPA	5.543,17	5.544,13	5.134,79
<b>4. Autres organismes, expérimentations et promotion sociale</b>			
Fonctionnement	93,81	93,81	87,50
Equipements (crédits de paiement)	5,00	5,00	7,20

Actions et types de publics	PLF 1995 (Bleu 1995)	LFI 1995 (Vert 1995)	PLF 1996 (Bleu 1996)
<b>5. Dotation de décentralisation</b> (Lois des 07/01/83 et 01/12/88)	2.942,98	2.942,98	3.047,45
<b>6. Versement à l'UNEDIC au titre de l'AFR et des frais de gestion</b>	3.486,26	3.486,26	3.683,33
<b>7. Participation de l'Etat au CIF</b>	50,00	50,00	0,00
<b>Sous total B</b>	<b>21.113,73</b>	<b>21.163,73</b>	<b>19.670,39</b>
<b>Total Ministère du travail (A + B)</b>	<b>32.727,22</b>	<b>32.728,28</b>	<b>31.918,74</b>
<b>C. Autres ministères</b>			
Agriculture (Actions de formation et actions éducatives en milieu rural)	144,00	144,07	178,00
Commerce et artisanat (Actions de formation et rénovation de l'apprentissage)	123,13	123,13	111,52
Education nationale (Formation professionnelle et actions de promotion)	767,21	767,21	749,00
Enseignement supérieure (Formation et actions de promotion)	443,52	443,52	450,94
Jeunesse et sport (Promotion sociale et formation des adultes)	19,70	19,90	17,80
Justice (Formation professionnelle des avocats)	10,71	10,71	10,71
Tourisme (Actions spécifiques de formation)	10,50	10,50	10,50
<b>Sous total C</b>	<b>1.518,77</b>	<b>1.519,04</b>	<b>1.528,47</b>
<b>Total formation professionnelle (A + B + C)</b>	<b>34.245,99</b>	<b>34.247,32</b>	<b>33.447,21</b>

#### LES DEPENSES DE FORMATION DES REGIONS EN 1994

Pour 1994, dernière année disponible, les dépenses votées par les régions en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage ont représenté 7.822 millions de francs : soit une progression de 9,1 % par rapport à 1993. Cependant, les dispositions relatives à la décentralisation de la loi du 20 décembre 1993 n'étant applicables qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1994, elles ne se traduisent pas encore par des mouvements financiers dans les budgets primitifs 1994.

En moyenne, les dépenses de formation professionnelle représentent 11 % du total des dépenses régionales contre 12 % en 1993 et 22 % en 1984. Dans certaines régions comme la Lorraine, les Pays de Loire, le Limousin ou le Poitou-Charentes, elles atteignent plus de 15 % du budget régional. Toutefois, la plupart des régions se situent dans une fourchette comprise entre 9 et 12 %.

Les disparités régionales sont plus importantes si l'on s'intéresse à l'évolution des dépenses de formation. Par rapport à 1993, les dépenses de formation ont diminué dans plusieurs régions : Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Pays de Loire. Dans le même temps, elles

augmentaient de plus 20 % en Rhône-Alpes, Picardie, Basse-Normandie, Limousin, Centre.

Au sein des dépenses de formation professionnelle, les crédits destinés à l'apprentissage étaient en 1994 de 2.898 millions de francs (37 % des dépenses), en hausse de 10,3 % par rapport à 1993, ce qui correspond à une tendance constante depuis plusieurs années. L'effort consenti au financement de l'apprentissage varie cependant fortement d'une région à l'autre. Dans des régions comme l'Alsace, le Centre, la Franche-Comté ou le Poitou-Charentes, les dépenses consacrées à l'apprentissage avoisinent ou dépassent celles consacrées à la formation professionnelle continue. L'apprentissage représente, à l'inverse, moins de 30 % des dépenses de formation de la région Nord-Pas-de-Calais et du Limousin.

Autre tendance que confirment les budgets des régions pour 1994, les dépenses de formation se concentrent sur les stages au détriment de la rémunération des stagiaires. D'une région à l'autre, les dépenses consacrées au financement d'actions de formation représentent de 60 % à 85 % de l'ensemble des dépenses de formation professionnelle. Les fonds consacrés à l'équipement des organismes de formation demeurent stables, de 8 % à 19 % des dépenses de formation suivant les régions.

#### **LES DEPENSES DE FORMATION DES ENTREPRISES EN 1994**

En 1994, les entreprises de 10 salariés et plus, qui ne représentent que 12 % du nombre total des entreprises déclarantes, gardent la même part prépondérante dans l'effort de formation professionnelle continue qu'en 1993 avec 94 % du total des dépenses, 93 % du nombre total des stagiaires mais seulement 82 % du total des heures stagiaires, en raison de la part importante des contrats d'insertion en alternance, signés surtout par des entreprises de moins de 10 salariés.



**Tableau 12**  
**La participation des entreprises à la formation continue**  
**(résultats estimés 1994)**

	Entreprises de 10 salariés et plus		Entreprises de moins de 10 salariés <sup>(1)</sup>		TOTAL
	Valeur	%	Valeur	%	Valeur
Nombre d'entreprises	106.959	12,17	772.178	87,83	879.137
Nombre de salariés (milliers)	9.204	78,06	2.587	21,94	11.791
Dépenses déductibles (millions F) <sup>(2)</sup>	43.309	94,32	2.607	5,68	45.916
Nombre total de stagiaires (milliers) <sup>(3)</sup>	3.780	92,97	286	7,03	4.066
Nombre d'heures de stage (millions) <sup>(3)</sup>	280	82,82	58	17,18	338

(1) Le nombre d'entreprises de moins de 10 salariés est celui des entreprises adhérant aux OCA.

(2) Les dépenses des entreprises de moins de 10 salariés sont égales aux montants de l'ensemble des contributions aux organismes collecteurs paritaires.

(3) Le nombre de stagiaires des entreprises de moins de 10 salariés est celui recensé par les organismes collecteurs paritaires.

Le nombre d'heures est estimé par rapport au nombre de stagiaires.

Source : Exploitation des déclarations fiscales des employeurs. CEREQ. DEFP.

Les résultats provisoires du traitement des déclarations des employeurs fait apparaître un taux de participation de 3,33 % en 1994, inchangé par rapport à 1993. Cette stabilité contraste avec les fortes progressions des dépenses de formation constatées entre 1986 et 1991, période durant laquelle le taux de participation est passé de 2,3 % à 3,2 %. La stagnation des dépenses en 1994 est la résultant du fléchissement de la participation financière des entreprises de plus de 2.000 salariés (5,03 en 1994 contre 5,14 en 1993). Toutefois, la participation financière des entreprises de moins de 2.000 salariés continue à croître légèrement.

En revanche, l'évolution des taux d'accès (rapport entre le nombre de bénéficiaires d'une formation et le nombre total des salariés de l'employeur) est en légère hausse pour l'ensemble des entreprises (41,07 % en 1994 contre 39,7 % en 1993).

L'effort de formation croît avec la taille de l'entreprise : ainsi, en 1993, le taux de participation plafonne à 1,6 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés, mais atteint 5,1 % dans les entreprises d'au moins 2.000 salariés. Par rapport à 1992, l'effort de formation s'élève dans toutes les classes d'entreprises mais de façon inversement proportionnelle à leur taille : de 6 % pour les entreprises de moins de 500 salariés à 0,4 % pour celles de plus de 2.000 salariés.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1992, les travailleurs indépendants, les membres des professions libérales et des professions non salariées doivent consacrer au financement des actions définies à l'article L 950-1 une contribution qui ne peut être inférieure à 0,15 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale. La loi du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social a supprimé le choix qui s'offrait aux travailleurs indépendants de verser leur contribution, soit auprès d'un organisme collecteur agréé pour collecter les contributions des employeurs de moins de 10 salariés (OCA), soit auprès d'un des trois fonds d'assurance-formation de non-salariés habilités à cet effet.

Désormais, seuls les fonds d'assurance-formation de non-salariés peuvent collecter les contributions des travailleurs indépendants par l'intermédiaire de l'URSSAF.

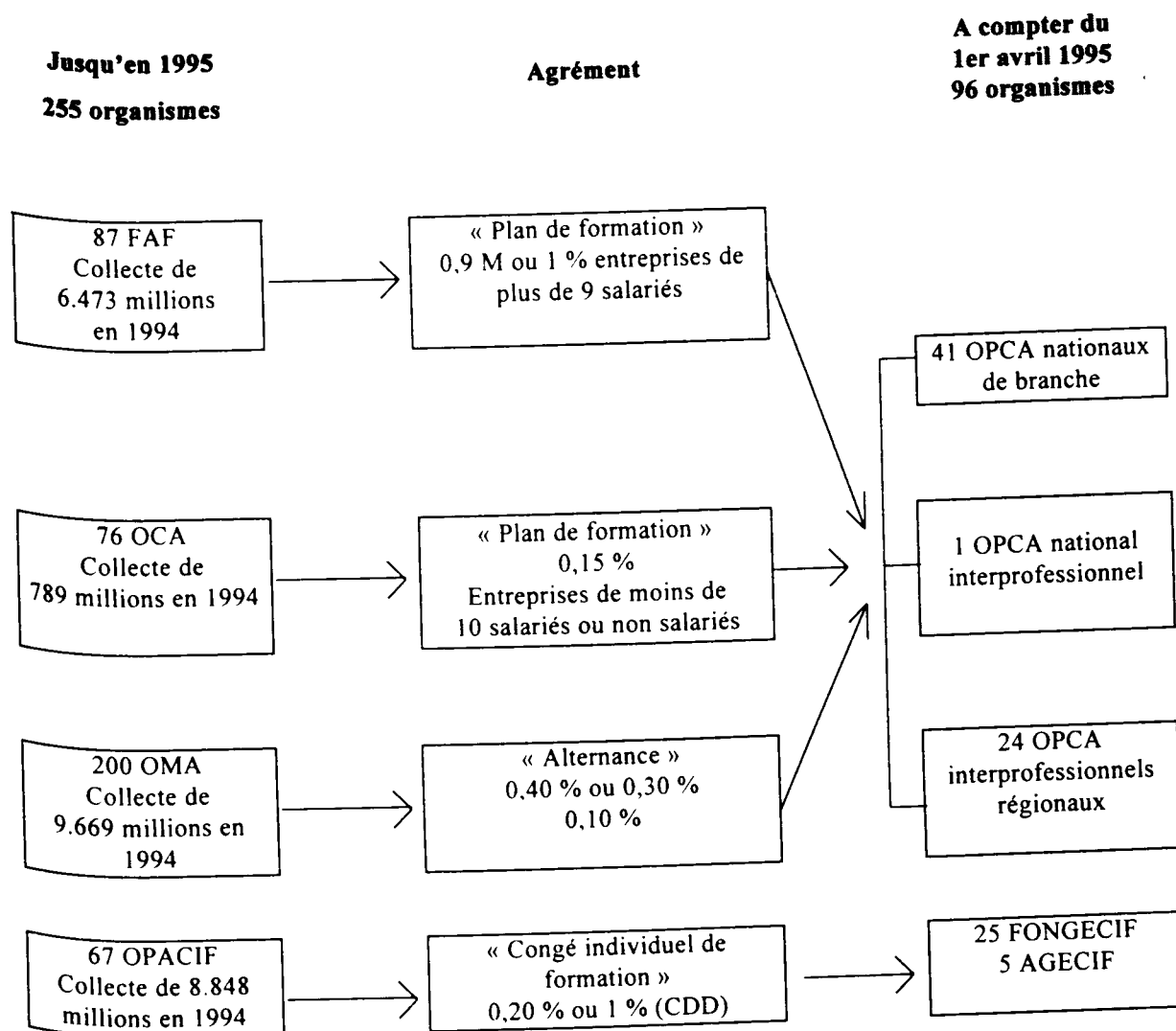
La contribution des professions non salariées s'est élevée à 66,3 millions de francs en 1993.

*La réforme du système de collecte des contributions des employeurs à la formation professionnelle.*

Dès lors que la politique de l'emploi repose de plus en plus sur les entreprises, parce que l'on souhaite voir se développer les formations en alternance et parce que l'on souhaite réorienter les dispositifs de formation des adultes vers l'adaptation à l'emploi, il importe davantage de veiller au bon fonctionnement de l'ensemble du système. L'impulsion est venue de la loi quinquennale qui a décidé la réforme du système de collecte ; c'est là un élément essentiel dans la recherche d'une plus grande efficacité de toute la formation professionnelle. Il faut rationaliser pour mieux employer les fonds disponibles. L'exemple de la trésorerie des OPACIF, les organismes qui financent les congés individuels de formation, que l'Assemblée nationale a souhaité taxer de quelque 900 millions, l'illustre parfaitement. L'étude du système de collecte a révélé de nombreuses anomalies qu'il convenait de corriger.

En 1993, il y avait 255 organismes collecteurs : 87 fonds d'assurance formation, agréés au titre du plan de formation des entreprises de plus de neuf salariés, ayant collecté 6,47 milliards en 1991 ; 67 OPACIF, agréés au titre du congé individuel de formation, ayant collecté 8,44 milliards ; 200 organismes de mutualisation agréés (les OMA), au titre de la formation en alternance, ayant collecté 9,67 milliards en 1994 et, enfin 76 organismes collecteurs agréés au titre du plan de formation des entreprises de moins de dix salariés et des non salariés, ayant collecté 789 millions en 1994. Le total dépasse 225, certains organismes étant agréés à plusieurs titres.

**Tableau 13**  
**Le système de collecte des fonds de la formation professionnelle**



**- Pour les entreprises de moins de dix salariés : 0,75 % ainsi répartis :**

- 0,15 % au titre du financement des actions de formation continue
- 0,1 % au titre du financement des formations en alternance (autres que l'apprentissage)
- 0,5 % au titre du financement de l'apprentissage

**- Pour les entreprises de plus de neuf salariés : 2 % ainsi répartis :**

- 1,5 % au titre du financement des actions de formation continue (2 % pour les entreprises de travail temporaire) ainsi ventilé : 0,9 % pour le financement des actions dans le cadre du plan de formation de l'entreprise ; 0,4 % pour le financement des formations en alternance (0,30 % si non assujéti à la taxe d'apprentissage) et 0,2 % pour le financement des congés individuels de formation (1 % pour les contrats à durée déterminée et 0,30 % pour les entreprises de travail temporaire)
- 0,5 % au titre du financement de l'apprentissage

Dans ces conditions, on ne peut que constater un émiettement de la collecte, une hétérogénéité des actions nuisant à la mutualisation et à la solidarité interprofessionnelle et conduisant certains organismes à placer leurs ressources excédentaires quand d'autres secteurs ne peuvent plus financer les demandes de formation. A cela s'ajoutent des frais de gestion excessifs. L'article 74 de la loi quinquennale et le décret du 28 octobre 1994 ont tracé le cadre juridique permettant aux partenaires sociaux de réorganiser le système de collecte.(cf. tableau 13).

Un arrêté du 22 mars 1995 a ainsi agréé 96 organismes paritaires collecteurs, les OPCA, dont 42 organismes nationaux, 24 organismes interprofessionnels et 30 organismes au titre du congé individuel de formation. La loi du 4 août 1995 est venue régler la question des « collectes dites captives », les organismes de branche nationaux ayant tendance à accaparer l'ensemble de la collecte des fonds de l'alternance au détriment des organismes régionaux interprofessionnels. Un minimum de 35 % doit leur être désormais reversé. Le dispositif rénové est opérationnel depuis le 1er avril 1995, les nouveaux organismes étant alors seuls à pouvoir engager des dépenses. Cependant, le processus de transfert est long, ce qui perturbe le fonctionnement du système.

Il faut ajouter que l'amendement Jégou (art. 16 bis du projet de loi de finance) qui taxe les excédents de trésorerie des OPACIF, institue un fonds mutualisé sur le modèle de l'AGEFAL pour l'alternance, afin d'y recueillir les éventuels excédents des organismes collecteurs en vue de leur redistribution. Votre commission approuve cette initiative.

Par ailleurs, la Commission des comptes de la formation professionnelle devrait bientôt être mise en place, et le décret sur l'agrément des organismes de formation devrait être prochainement publié. Toutes les conditions sont donc presque réunies pour insuffler un nouveau dynamisme à la formation professionnelle.

## **2. Bilan global de la formation professionnelle en 1994 et perspective pour 1996.**

Les années 1994 et 1995 correspondent à la mise en oeuvre des réformes définies par la loi quinquennale : la décentralisation de la formation des jeunes et la rationalisation du système de collecte, déjà présentée.

En outre, les actions en direction des adultes subissent les effets de la réorientation de la politique de l'emploi vers l'insertion dans le secteur marchand.

En 1994, 8,2 millions de personnes ont participé à des actions de formation continue, soit plus d'un actif sur trois. Ces formations ont, au cours de l'année civile, totalité 913 millions d'heures, chiffre en légère baisse par rapport à 1993, reflétant la réduction des formations de longue durée. L'apprentissage, en hausse de 15 % par rapport à l'exercice précédent, a accueilli 270.000 jeunes.

En 1994, les dépenses de formation professionnelle continue et d'apprentissage (hors actions de formation financées par les départements, les communes, les ménages, indépendamment des formations postsecondaires et de celles des agents de la fonction publique territoriale) se sont élevées à 126 milliards de francs, soit 59 milliards de francs pour l'Etat (hors dotation de décentralisation), dont 26 milliards de francs pour la formation des agents de la fonction publique (hors fonction publique territoriale). 8 milliards de francs pour les régions, 51 milliards de francs pour les entreprises et 8 milliards de francs pour l'UNEDIC.

*a) La formation des jeunes*

• Le processus de décentralisation

En application des articles 49 et 50 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993, le processus de décentralisation de la formation des jeunes a été engagé :

• Les actions de formation à finalité qualifiante ont été transférées aux régions à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1994. Ce transfert s'est traduit par un abondement de la dotation de décentralisation à hauteur de 828,3 millions de francs en 1994 et de 1.684,8 millions de francs en 1995. Cela correspond au fonctionnement des actions, à la rémunération des stagiaires et aux frais de gestion et de rémunération.

En outre, une enveloppe supplémentaire de compensation des surcoûts supportés dans les zones rurales est répartie entre les régions selon des critères relatifs à l'aménagement du territoire. Cette enveloppe s'élève à 25 millions de francs au titre de 1994 et à 50,8 millions de francs au titre de 1995.

• Les actions préqualifiantes et les mesures d'accompagnement seront transférées progressivement et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1999, à une date déterminée par chaque région, dans le cadre de conventions conclues

avec l'Etat. Certaines ont déjà été signées par les préfets de région et les présidents des conseils régionaux. La situation actuelle est la suivante :

- deux régions ont pris en charge, dès le 1<sup>er</sup> juillet 1994, l'ensemble des actions à destination des jeunes : Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes ;

- cinq régions ont fait de même le 1<sup>er</sup> janvier 1995 : Aquitaine, Auvergne, Basse Normandie, Franche-Comté et Picardie.

- onze autres régions devraient prendre en charge les formations préqualifiantes au 1<sup>er</sup> janvier 1996.

Pour le financement des actions préqualifiantes prévues par les conventions déjà signées, l'Etat a transféré 59,3 millions de francs en 1994 et 682,3 millions de francs en 1995.

En 1996, 1.442,87 millions sont prévus pour les actions préqualifiantes en fonctionnement et en accompagnement, et 1.203,01 millions en rémunérations ; 1.722,65 millions pour la dotation de décentralisation (formations qualifiantes) et 51,87 millions au titre de la dotation complémentaire.

- L'apprentissage

*L'apprentissage dans le secteur privé*

La reprise de l'apprentissage amorcée fin 1993, se confirme très nettement en 1994. Plus de 160.000 nouveaux apprentis ont été embauchés l'année dernière en France métropolitaine, soit un quart de plus qu'en 1993. Cette tendance se maintient au premier semestre 1995, au cours duquel près de 50.000 nouveaux contrats ont été comptabilisés, en augmentation de 10 % par rapport au même semestre de 1994, les effectifs passant ainsi de 230.354 en 1993-1994 à 265.564 en 1994-1995.

Un tel niveau d'embauche n'avait pas été enregistré depuis près de 30 ans. Les diverses mesures de promotion de cette forme d'insertion en alternance des jeunes expliquent cette reprise, dans un contexte plus général d'amélioration de la conjoncture économique. Ces mesures de promotion ont été le fait tant de l'Etat (incitations financières et simplification des procédures d'agrément) que des diverses branches professionnelles.

De leur côté, les régions, qui prennent progressivement en charge la formation professionnelle des jeunes depuis la loi quinquennale de décembre 1993, assurent désormais près de la moitié des frais de fonctionnement des centres de formation des apprentis.

Si, de façon globale, ce regain a profité à l'ensemble des jeunes, certaines catégories d'entre eux ont été relativement favorisées. C'est ainsi que les garçons, dont la part décroissait depuis plusieurs années, tout en restant largement majoritaire, ont très nettement repris le chemin de l'apprentissage. Par ailleurs, l'apprentissage se développe dans l'enseignement supérieur, comme l'attestent les 5 % d'apprentis embauchés en 1994 et qui préparent un diplôme de niveau II ou III de l'Education nationale (soit au moins une licence ou un BTS). A peine 2 % des embauchés de 1992 étaient dans ce cas. Il résulte de cette élévation du niveau de formation des nouveaux apprentis qu'ils sont de plus en plus âgés.

L'apprenti ne correspond donc plus à l'image que l'on s'en faisait habituellement : les moins de 17 ans, qui étaient encore majoritaires il y a cinq ans, ne forment plus que 30 % des cohortes de nouveaux apprentis.

Cette transformation de l'image des apprentis est à mettre en relation avec la diminution progressive des recrutements dans les boulangeries-pâtisseries, les salons de coiffure et les petits commerces, qui préparent traditionnellement de très jeunes apprentis en vue de formations ne dépassant pas le CAP (niveau V). Chacun des secteurs auxquels appartiennent ces entreprises, à savoir respectivement les industries agricoles et alimentaires, les services marchands aux particuliers et les commerces de détail, est en régression depuis quelques années. A l'opposé, l'industrie hors agro-alimentaire se fait plus présente dans l'apprentissage, de même que les hôtels-café-restaurants.

Analysées sur longue période, ces évolutions sont largement en concordance avec les mouvements de fond des structures de l'économie française au cours des quinze dernières années : déclin relatif de l'industrie et du petit commerce au profit des activités de service.

Les dépenses d'apprentissage, assurées presque en totalité par les régions, l'Etat et les entreprises, se répartissent en coûts de fonctionnement (45 % de la dépense totale en 1993), coûts induits (rémunération et exonération de charges sociales : 46 % de la dépense totale en 1993) et dépenses d'équipement (9 % de la dépense totale en 1993).

En 1994, le financement de l'apprentissage s'effectue comme suit :

- L'Etat prend à sa charge le financement complémentaire à la dotation de décentralisation et la rénovation de l'apprentissage (276,2 millions de francs), les actions nationales et déconcentrées de rénovation et de renforcement de l'apprentissage (131 millions de francs), la compensation des cotisations sociales (2.654 millions de francs) et la subvention du ministère de l'agriculture au titre de l'apprentissage agricole (145 millions de francs).

Avec le crédit d'impôt et la prime à l'embauche, l'Etat consacre 4,5 milliards de francs à l'apprentissage.

- Les régions, au moyen de la dotation de décentralisation et d'autres ressources, consacrent au total 2,8 milliards de francs à l'apprentissage. Cette dépense est consacrée presque en totalité aux coûts de fonctionnement (2,4 milliards de francs) et d'équipement des CFA régionaux.

- Par le biais de la taxe d'apprentissage, les entreprises assurent une part importante du financement des formations. La part de l'apprentissage proprement dit a représenté environ 2,6 milliards de francs en 1994. Cette dépense recouvre une partie des salaires versés à l'apprenti, y compris la compensation du FNIC (1.176 millions de francs), et les concours au fonctionnement des centres de formation d'apprentis (CFA) soit 1.461 millions de francs (y compris le fonctionnement des centres agricoles).

La plupart des CFA sont créés par des conventions d'une durée de cinq ans renouvelable entre les régions (ou l'Etat pour un petit nombre) et des organismes qui les gèrent. Ces derniers sont essentiellement des organismes privés (47 % des effectifs) et des chambres de métiers (31 % des effectifs). Les autres organismes relèvent des chambres de commerce et d'industrie (10 % des effectifs), des établissements publics d'enseignement (9 % des effectifs y compris les apprentis sous convention avec l'Etat, 2 %) et des collectivités territoriales (4 % d'apprentis). Pour 1994, les ressources affectées au fonctionnement des CFA régionaux s'élèvent à 5 milliards de francs. La répartition par financeur est la suivante :

- 2,4 milliards de francs par les régions, soit 40 % des dépenses de fonctionnement ;

- 2,3 milliards de francs (38 % des dépenses) par les entreprises à travers notamment la taxe d'apprentissage (1,4 milliard de francs) et les taxes parafiscales entrant dans les budgets des CFA (0,5 milliard de francs) ;

- 1,3 milliard de francs (22 % des dépenses) par divers financeurs (dont l'Etat et les taxes parafiscales).



Pour 1996, le projet de loi de finances prévoit de faire bénéficier 200.000 contrats nouveaux, soit 40.000 de plus qu'en 1995, de l'exonération de charges. L'ensemble des mesures consacrées à l'apprentissage en 1996 se présente ainsi :

**Tableau 14**

*Millions de Francs*

	1995	1996	Evolution
Participation de l'Etat aux actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage			
* contrats de plan	188,37	194,57	
* hors contrats de plan	54	25	
	242,37	219,57	- 9,41 %
Application de la loi portant rénovation de l'apprentissage	97,88	101,35	+ 3,55 %
Participation de l'Etat au relèvement des barèmes de l'apprentissage	180,00	180,00	
Exonération de charges sociales	2.927,00	3.735,00	+ 27,60 %
<b>TOTAL</b>	<b>3.447,25</b>	<b>4.235,92</b>	<b>+ 22,88 %</b>

Mais ces sommes ne pourront être totalement engagées que si les difficultés de financement de l'apprentissage par la taxe d'apprentissage sont rapidement levées. On sait en effet que plus le succès de cette formation en alternance est grand, moins le système est en mesure de financer les centres de formation d'apprentis : actuellement il leur manquerait 1,1 milliard. Cela s'explique par la possibilité laissée aux entreprises de s'exonérer du versement de la taxe lorsqu'elles accueillent des apprentis.

Deux tables rondes ont déjà réunis les partenaires sociaux et les pouvoirs publics pour essayer de réformer le système actuel de financement, insuffisant et complexe : exonération de charges, exonération de taxe, primes, complément d'aide du fonds national interprofessionnel de compensation, barème ou reliquat. Le projet consisterait à supprimer les différentes exonérations existantes pour les remplacer par une prime unique d'incitation. La question est alors de savoir quel sera le montant de la prime, et quelle part (quota) recevra l'apprentissage sur la totalité de la taxe d'apprentissage. Sur une taxe de 0,5 % de la masse salariale, l'apprentissage ne reçoit que 0,1 %, le reste (le barème) allant essentiellement à l'Education nationale et au privé. Il est envisagé de passer à 0,2 %. Mais les difficultés qui avaient poussé au report de l'examen du projet de loi « Giraud », puis à son abandon, semblent ressurgir aujourd'hui. Votre commission ne peut que s'en inquiéter.

### *L'apprentissage dans le secteur public*

Ce dispositif, partiellement financé dans le cadre du fonds partenarial, est loin de connaître le succès escompté : 1.582 entrées en 1994, 1.258 entrées de janvier à octobre 1995. On constate donc une baisse sensible. La question, pour les collectivités territoriales, principaux employeurs, est naturellement l'emploi des apprentis à la fin du contrat. Il est évident qu'elles ne peuvent tous les embaucher. Dès lors, si le jeune ne trouve pas d'emploi, celui-ci s'inscrit comme demandeur d'emploi et la collectivité doit l'indemniser, sauf si elle cotise pour ses contractuels à l'assurance chômage, ce qui est rare. Dans ces conditions, elle ne peut qu'hésiter à prendre des apprentis. Sur les 130 millions du fonds, ramenés à 120 millions par l'Assemblée nationale, 20 millions sont consacrés à cette action.

- Le réseau d'accueil

En 1994, les 669 structures d'accueil (402 permanences d'accueil, d'insertion et d'orientation et 267 missions locales) ont suivi environ 950.000 jeunes, chiffre en stagnation par rapport à 1993.

Le pourcentage de femmes continue à diminuer : en 1994, elles ne représentent plus que 52,5 % des jeunes accueillis, contre 54 % en 1993. Par ailleurs, la part relative du nombre des jeunes de niveaux IV (24 %) et V bis (19 %) se réduit, corrélativement à une forte augmentation des niveaux V (42 %) et IV (15 %). La moitié des jeunes accueillis sont âgés de 21 ans et plus, les 18-20 ans représentant plus du tiers des premiers accueils et les 16-17 ans une minorité d'un peu plus de 10 %.

En 1996, les moyens consacrés par l'Etat au réseau d'accueil s'élèvera à 340 millions de francs, auxquels s'ajouteront 89,6 millions du Fonds social européen. La progression des crédits est de 2,72 %.

- Les actions de formation alternée

Instauré en 1989 pour répondre aux difficultés d'insertion professionnelle des jeunes sortant chaque année du système scolaire sans qualification, le crédit formation individualisé (CFI) fait appel à toutes les mesures disponibles qui peuvent être combinées pour réaliser un parcours de formation. A l'origine de ce parcours, des actions dites de « mobilisation », aidant les jeunes à formuler un projet dont la formation fait partie, sont élaborées avec l'aide d'une personne formée à cet effet, le correspondant, qui définit avec le jeune un parcours individualisé en fonction de son projet professionnel, utilisant, si nécessaire, les éléments du bilan de compétences.

Les actions du CFI ont été aménagées pour pérenniser les éléments les plus intéressants du programme PAQUE (préparation active à la

qualification et à l'emploi) mis en oeuvre en 1992-1993 pour les jeunes les plus en difficulté.

Un travail d'ingénierie et de prospective est accompli par les 400 coordonnateurs emploi-formation, complété par l'animation du comité local emploi-formation (CLEF) et, depuis la décentralisation de juillet 1994, par le COREF.

L'analyse des besoins, ainsi que la mobilisation des acteurs, sont effectuées par les coordonnateurs emploi-formation, pour certains mis à disposition des régions depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1994. Le suivi personnalisé des jeunes est assuré par un réseau de correspondants, près de 3.000 en 1994, placés au sein des structures d'accueil.

La plupart des actions ont été transférées aux régions depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1994.

Durant la seule année 1994, environ 165.000 jeunes sont entrés dans le dispositif, toutes mesures confondues. Parmi ceux-ci, 140.000 (estimation comprenant les jeunes rémunérés en AFR) ont suivi une première action de formation. Si l'on tient compte des 85.000 jeunes toujours en formation, entrés les années précédentes, on obtient le chiffre de 225.000 jeunes ayant bénéficié d'une action de formation en 1994.

- Les contrats de qualification

Au cours de l'année 1994, 117.000 nouveaux contrats ont été signés, soit 20.000 contrats de plus qu'en 1993. Le profil des entreprises d'accueil reste sensiblement le même qu'en 1993 ; tous les secteurs d'activité sont concernés, mais le tertiaire marchand conserve une place prépondérante, puisqu'il représente 67,5 % des contrats de qualification.

Par ailleurs, près de la moitié des contrats est conclue par des entreprises de moins de 10 salariés. Les qualifications reconnues par les conventions collectives ou les commissions paritaires nationales de l'emploi progressent par rapport aux diplômes et aux titres homologués (59,2 % des contrats signés en 1994).

Fin septembre 1995, leur nombre était de 145.000, mais le rythme d'entrées se réduit. Ce contrat bénéficie d'une aide à l'embauche de 5.000 à 7.000 francs, selon que le contrat est d'une durée inférieure ou non à 18 mois. Cette aide devrait disparaître au 31 décembre 1995.

En revanche, pour 1996, il est prévu 2.920 millions de francs d'exonération, en diminution de 8 % par rapport à l'année dernière. Ces crédits permettront de financer 125.000 contrats nouveaux, soit 15.000 de

moins qu'en 1995, le gouvernement ayant choisi de privilégier l'apprentissage.

- Les contrats d'adaptation

Le nombre des contrats signés a progressé de 12 %, passant de 54.455 contrats en 1993 à 61.094 en 1994. Les jeunes sous contrats d'adaptation, constituent un public majoritairement masculin (64,4 % des contrats) et d'âge de plus en plus avancé (87,5 % des jeunes ont plus de 21 ans).

Les titulaires de contrats d'adaptation sont plus âgés que ceux qui ont conclu des contrats de qualification. Les niveaux V atteignent dans les deux cas 40 % des effectifs et les niveaux II et plus concernent 32 % des effectifs pour les contrats d'adaptation, contre 17 % pour les contrats de qualification.

Ce contrat ne recevant plus d'autres aides qu'un financement des heures de formation, le rythme des entrées s'est notablement réduit : 3.334 en septembre 1995, contre 3.929 un an auparavant.

- Les contrats d'orientation

Le contrat d'orientation est un contrat d'insertion en alternance issu de la loi du 31 décembre 1991 modifiée par la loi du 4 février 1995. Cette mesure est destinée à favoriser l'orientation professionnelle des jeunes de 16 à 22 ans par l'apport d'une expérience en entreprise. Ce contrat a une durée de 6 mois et n'est pas renouvelable. Des actions d'orientation doivent être organisées et peuvent comporter des actions de formation générale ou professionnelle, un bilan de compétences ou des actions visant à permettre l'élaboration d'un projet professionnel et à aider le bénéficiaire dans la recherche d'un emploi. Le jeune reçoit une rémunération comprise entre 30 et 65 % du SMIC. L'employeur est exonéré du paiement des cotisations patronales de sécurité sociale.

En 1994, 6.507 nouveaux contrats d'orientation ont été visés contre 4.377 en 1993. En septembre 1995, leur nombre s'élève à 2.776.

*b) La formation des adultes*

En 1994, l'Etat a consacré 16.809,4 millions aux actions en faveur des chômeurs adultes et aux actions de conversion, et 3.937,5 millions en faveur des actifs occupés.

Les interventions de l'Etat (hors formation des agents de la fonction publique) concernent les chômeurs et les actions de conversion, les actions en faveur des actifs occupés et les actions sur l'environnement de la formation et le soutien aux actions régionales.

- Les chômeurs et les actions de conversion

Hormis les CRE, déjà présentés et les CES (cf. ci-dessous) qui ne comportent que peu de formation, les interventions de l'Etat concernent les stages d'accès à l'entreprise (SAE), les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), les stages du FNE pour les cadres privés d'emploi et les dispositifs de conversion.

Le stage d'accès à l'emploi, mis en oeuvre par l'ANPE en concertation avec les entreprises, reprend intégralement la formule du stage d'accès à l'emploi utilisé de 1991 à 1993. Il a pour objectif de satisfaire une offre d'emploi, en donnant aux demandeurs d'emploi un complément de formation permettant d'atteindre les compétences requises pour les offres concernées.

Les formations sont plutôt courtes (près de 40 % durent moins de 300 heures et seulement 2 % durent 600 heures et plus). Les entreprises qui ont utilisé des SAE pour leurs recrutements en 1994 se situent surtout dans le secteur tertiaire (55 % du total des stagiaires), et le secteur industriel (29 % du total des stagiaires), alors que le bâtiment atteint à peine 7%.

En 1994, les effectifs en formation étaient évalués à 48.495, pour une dépense totale de l'Etat de 326,8 millions.

Les stages d'insertion et de formation à l'emploi, créés par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle de décembre 1993, regroupent les actions d'insertion et de formation (AIF), les stages de reclassement professionnel (SRP) et les stages « FNE-femmes isolées ». Les SIFE, organisés en fonction des besoins du marché du travail, sont adaptés afin de prendre en compte les spécificités des demandeurs d'emploi et en particulier des cadres.

On distingue ainsi : le « SIFE collectif », correspondant aux anciens AIF et FNE-femmes isolées et le « SIFE individuel » (ancien SRP) qui permet l'accès d'un seul bénéficiaire à une formation organisée par ailleurs (26 % de l'ensemble des actions).

En 1994, les effectifs en formation étaient de 306.802 pour une dépense totale de l'Etat de 4.863,5 millions.

En 1996, en raison du choix de privilégier l'insertion directe dans le secteur marchand, il est prévu de financer 230.000 nouveaux stages (SIFE et SAE) au lieu de 270.000.

Globalement, les crédits consacrés aux stages en faveur des chômeurs de longue durée s'élèveront à 5.051,58 millions, dont 2.892,35 millions pour les rémunérations et 2.159,30 millions pour le fonctionnement.

Les stages du FNE pour les cadres privés d'emploi, mis en oeuvre par la délégation à l'emploi en relation avec l'ANPE et les DRTEFP reposent sur une formation alternée sous forme de cycles de formation continue comportant des périodes d'enseignement et des stages en entreprise.

En 1994, les effectifs étaient de 12.358 pour une dépense totale de l'Etat (hors allocation de formation-reclassement) de 206,5 millions.

En 1996, les crédits pour les cadres et les stages en entreprise s'élèveront à 411,33 millions, en baisse de 10,8 % par rapport à 1995, en raison des effets attendus de la reprise économique.

Les dispositifs de conversion, en 1994, sont moins sollicités en raison de la diminution des licenciements économiques.

En 1994, il y a eu plus de 151.000 salariés adhérents aux conventions de conversion, soit une baisse de 14 % par rapport à 1993. Le taux de reclassement des adhérents, établi au huitième mois suivant le mois d'adhésion, passe de 35 % à 38 % entre 1993 et 1994. Ce même taux est de 43 % pour ceux qui ont suivi une formation contre 35 % pour ceux qui n'en ont pas suivi. Les adhésions aux congés de conversion ont également fortement reculé, 2.900 personnes y ayant adhéré contre 7.799 en 1993.

Le coût total de ces deux dispositifs en 1994 a été de 2.270,5 millions.

En 1996, la dotation consacrée aux conventions de conversion diminuera de 27 % à 887,30 millions contre 1.211 millions en 1995.

Les congés de conversion seront dotés de 175 millions. On notera enfin qu'en 1994 le montant total des dépenses de l'Etat liées à la rémunération des demandeurs d'emploi en formation s'élève à 9,6 milliards de francs (8,6 milliards de francs dépensés en 1993).

Parmi elles, le montant total des remboursements versés par l'Etat à l'UNEDIC s'élève à 5.284 millions de francs (4.693 millions en 1993) et représente 82 % de la dépense totale. Pour la même période et dans le cadre des conventions tripartites Etat-régions-ASSEDIC, la contribution des régions

à l'effort financier pour les stagiaires rémunérés sur l'AFR est estimée à 500 millions de francs.

En 1996, les crédits correspondant à l'ensemble de ces actions sont fixés à 3.683,33 millions, en augmentation de 205 millions, correspondant au rattachement des rémunérations des stagiaires AFPA. A structure constante, ces crédits correspondent à 260.000 entrées en AFR au lieu de 290.000 en 1995, baisse justifiée par le CIE et la reprise économique.

- Les actifs occupés

Les interventions de l'Etat, en particulier au travers du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (hors interventions en faveur des jeunes) visent à contribuer aux trois objectifs suivants :

- réduire l'exclusion des publics particulièrement défavorisés que sont les détenus, les illettrés, les immigrés ;

- accompagner la modernisation des compétences des ressources humaines des entreprises dans le but de renforcer la compétitivité de ces dernières ;

- aider au développement de la promotion sociale afin de garantir à tout actif des perspectives d'amélioration de sa situation.

En 1994, 3.937,5 millions y ont été consacrés.

En 1996, les crédits du fonds national de la formation professionnelle et de la promotion sociale consacrés à ces actions diminuent de 5 % à 3.406,69 millions par rapport à 1995.

On notera également que les crédits du programme national de formation professionnelle, hors contrat de plan et hors politique contractuelle diminuent de 18,3 % (321,75 millions). Le congé individuel de formation (CIF) n'est plus du tout financé par l'Etat et l'Assemblée nationale a voté un article 16 bis taxant les OPACIF d'environ 900 millions sur leurs surplus de trésorerie.

Votre commission s'est interrogée sur le bien-fondé de ce prélèvement et aurait sans doute préféré que soit engagée une concertation pour mieux orienter les fonds du congé individuel de formation, et répondre ainsi à l'objectif prioritaire d'adaptation des salariés aux évolutions de leur emploi.

- Les actions sur l'environnement de la formation et le soutien aux actions régionales.

Il s'agit, d'une part, de l'aide de l'Etat aux ateliers pédagogiques personnalisés, aux bilans de compétence, à la formation de formateurs ou aux études et audits sur la formation financés dans le cadre du programme national de formation professionnelle ; d'autre part, de la participation aux contrats de plan Etat-Régions.

Les crédits consacrés à la politique contractuelle seront en 1996 de 450 millions, en augmentation de 12,5 %, et ceux affectés aux contrats de plan de 330,58 millions (+ 3,3 %).

## ***B. LES GAINS DE PRODUCTIVITÉ DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.***

### **1. Les moyens des services**

Les crédits consacrés aux moyens des services (8,56 milliards) augmentent de 4,9 %, comme l'année dernière. Hors ANPE (5,32 milliards), ces crédits sont de 3,23 milliards en progression de 6,8 %.

Votre rapporteur rappellera qu'en 1995 les emplois avaient été stabilisés et que l'unification des services de l'emploi et de la formation professionnelle avait entraîné la création du statut d'emploi de directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle par transformation d'emplois de catégorie A et la création d'emplois de contractuels gagés par les crédits servant de support aux rémunérations des ex-directeurs régionaux de la formation professionnelle.

Le projet de loi de finances pour 1996 prévoit l'inscription de crédits permettant le recrutement de 100 contractuels dans le cadre de l'opération « 100 cadres pour l'emploi » dans les services déconcentrés, une série de transformations d'emplois visant à renforcer l'encadrement des services, qu'il s'agisse des services déconcentrés ou de l'administration centrale ; enfin, le transfert des crédits de rémunération et de fonctionnement concernant les coordonnateurs emploi-formation du titre IV au titre III.



## 2. L'agence nationale pour l'emploi (ANPE)

Le renforcement des moyens de l'ANPE s'est poursuivi au cours des trois dernières années, permettant de moderniser le réseau et de renforcer les effectifs.

Fin 1994, 646 agences locales ont été modernisées, soit 88 % du réseau. La modernisation du réseau sera achevée en 1995, 95 % des agences étant concernées en octobre.

Les effectifs permanents (en équivalent temps plein) sont passés de 14.949 (1993) à 15.312 (1994), puis à 15.545 en 1995. Ce sont principalement les emplois de conseillers qui bénéficient de la croissance des effectifs budgétaires. Les conseillers assurent les services aux personnes (inscription, mise en relation, orientation, conseil...) ainsi que les services aux entreprises (prise et traitement de l'offre d'emploi, visite, conseil...). La poursuite de la déconcentration de certaines fonctions du siège vers les directions régionales a porté à 84 % la part des postes attribués aux unités (agences locales et équipes techniques de reclassement).

Avec le nouveau contrat de progrès signé le 5 juillet 1994, les objectifs de l'ANPE sont fixés jusqu'en décembre 1998.

Sa première mission est désormais de trouver, susciter et satisfaire beaucoup plus d'offres d'emploi.

En 1995, l'objectif est de recueillir deux millions d'offres d'emploi. Entre le 31 mai 1994 et le 31 mai 1995, l'Agence a recueilli plus de 1.800.000 offres d'emploi ; en 1998, l'objectif est d'atteindre 2,7 millions d'offres.

L'actuelle organisation des équipes techniques de reclassement a été modifiée pour améliorer le taux de reclassement des adhérents aux conventions de conversion qui devra atteindre 50 % fin 1995. Pour la cohorte entrée en septembre 1994, il est de plus de 45 %, contre 35 % pour la cohorte entrée en septembre 1993.

La deuxième mission confiée à l'ANPE est de mieux aider les personnes à chercher et trouver un emploi.

Pour renforcer l'efficacité des recherches d'emploi en responsabilisant mieux les demandeurs d'emploi, l'Agence a généralisé en 1995 ses outils télématiques et l'informatisation de l'offre de formation et a cherché à simplifier les opérations administratives.

Elle développe en outre ses actions en direction des chômeurs de longue durée, des jeunes et des cadres.

Enfin, le dernier objectif fixé par le contrat de progrès consiste à développer le partenariat avec d'autres organismes, les entreprises (150.000 sont « clientes ») et les collectivités territoriales, afin d'améliorer le placement. 85 % des offres proposées sont actuellement satisfaites.

Votre rapporteur note également avec satisfaction une amélioration du climat social, qui devrait favoriser à terme de nouveaux gains de productivité.

La subvention de fonctionnement et d'équipement de l'Etat à l'ANPE s'élève pour 1996 à 5.371,20 millions de francs. La progression est de 3,6 % par rapport à la loi de finances initiale 1995 et de 5,9 % par rapport à la loi de finances rectificative. Les moyens de fonctionnement sont fixés à 5.325,59 millions de francs, la dotation en capital (crédits de paiement) à 45,6 millions. L'application du deuxième contrat de progrès (1994-1998) donne lieu à l'inscription d'une enveloppe de 320,67 millions de francs pour 1996.

L'augmentation globale nette par rapport à 1995 est de 190 millions, qui correspond notamment à 151 créations d'emplois (38,99 millions), à un abondement indemnitaire (25,00 millions) et à diverses autres mesures liées à l'application du deuxième contrat de progrès (256,69 millions).

On notera cependant qu'une annulation de 109,98 millions est intervenue le 28 juin 1995.

Enfin, votre rapporteur rappellera l'expérimentation en cours de la proposition du rapport de l'IGAS sur le rapprochement de l'ANPE et de l'UNEDIC prévu par l'article 79 de la loi du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Le transfert de l'inscription administrative sur la liste des demandeurs d'emploi de l'ANPE aux ASSEDIC est actuellement testé dans 28 agences locales pour l'emploi et sept antennes de l'ASSEDIC, représentant 200.000 inscriptions par an. Plus de 15.000 inscriptions ont déjà été effectuées sur ces sites, et les premiers résultats sont très positifs. Le délai de liquidation de l'indemnisation par l'ASSEDIC est réduit. Les agents de l'ANPE étant déchargés des tâches purement administratives d'inscription des demandeurs d'emploi peuvent consacrer plus de temps à un premier entretien d'orientation professionnelle avec eux. La question se pose cependant du coût pour les ASSEDIC d'un transfert généralisé.

### **3. L'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**

La signature du contrat de progrès avec l'Etat, le 7 mars 1994, a considérablement changé les conditions d'exercice de l'activité de l'AFPA.

En 1995, le budget initial de fonctionnement s'est établi à 5.240,8 millions de francs. Il traduit le contrat de progrès conclu avec l'Etat : il est adossé à la commande publique établie par l'Etat au plan national en contrepartie de la subvention de fonctionnement allouée à l'Association. Le montant de la contribution de l'Etat au fonctionnement de l'AFPA a été déterminé à partir de trois paramètres : l'évolution des prix, l'objectif de gain de productivité assigné à l'Association (3 %) et l'évolution en volume de la commande publique (+ 2,52 %).

La subvention de fonctionnement de l'Etat, inscrite en loi de finances initiale 1995, s'élève à 3.293 millions de francs (soit 75 % des ressources totales), en progression de 0,5 % par rapport à celle inscrite au budget initial 1994 (3.904,5 millions de francs). Plus de 83 % de cette dotation sont consacrés à la réalisation de parcours d'insertion individualisés dans l'emploi dont 483.400 prestations d'accueil-orientation-évaluation, 47 millions d'heures de formation, 46.900 prestations de suivi psycho-pédagogique. Ces crédits contribuent par ailleurs au développement de prestations de recherche-développement (à hauteur de 5,6 %), d'hébergement et restauration (à hauteur de 7,8 %) et d'interventions spécifiques (gestion de conventions pour le compte de l'Etat, contrôle, expertise, évaluation, certification, animation d'instances consultatives et mises à disposition d'agents à hauteur de 3,4 %). Les caractéristiques de cette commande publique reflètent les objectifs quantitatifs et qualitatifs de progrès arrêtés dans le cadre du contrat de progrès.

Les recettes propres s'établissent à 1.167,8 millions de francs (soit 22,3 % des ressources totales) réparties en autres ressources publiques (Etat déconcentré, collectivités territoriales....) : 432,5 millions de francs, et ressources privées (CIF, marché privé, autres) : 735,3 millions de francs.

Les dépenses demeurent particulièrement rigides en dépit d'efforts de rationalisation. Les dépenses de personnel (3.912,5 millions de francs, soit 74,6 % des dépenses totales) progressent de 4 % par rapport au budget exécuté 1994, et les dépenses de gestion (1.228,9 millions de francs, soit 23,4 % des dépenses totales) accusent cependant une diminution sensible (- 13 % par rapport au budget exécuté 1994).

Les crédits d'investissement inscrits en loi de finances s'élèvent à 312 millions de francs en autorisations de programme et à 237 millions de

francs en crédits de paiement, ramenés par la régulation budgétaire de juillet 1995 à 292 millions de francs et 227 millions de francs.

En 1995, le niveau des effectifs devrait se situer aux environs de 10.800 agents (soit 10.040 CDI et 760 CDD) contre 10.967 dans le budget initial 1994 (soit 10.177 CDI et 790 CDD).

La détermination des subventions de fonctionnement et d'investissement pour 1996 a été opérée en application des dispositions prévues par le contrat de progrès.

La subvention de fonctionnement, déterminée à partir de l'évolution des prix (indice retenu : 2,2 %), des gains de productivité assignés à l'AFPA (2,5 %) et de l'évolution en volume de la commande publique (+ 2 %) s'établit à 4.011,43 millions de francs (soit + 2,2 % par rapport à 1995).

Les crédits d'investissement s'élèvent à 336 millions de francs en AP (contre 312 millions de francs en loi de finances initiale 1995) et 303,86 millions de francs en CP (contre 237 millions de francs en loi de finances initiale 1995).

Si beaucoup reste encore à faire pour rendre cet outil encore plus opérationnel et efficace, votre commission constate avec satisfaction que le contrat de progrès a déjà permis de nombreuses améliorations. Elle se félicite de voir l'AFPA se tourner vers le secteur privé, ce qui ne pourra que faciliter sa modernisation.

La réorganisation entreprise depuis plus d'un an devrait en effet permettre une meilleure adaptation de l'outil de formation aux besoins des publics à réinsérer et des entreprises. La création d'une direction chargée du contrôle de gestion, la refonte de la direction des ressources humaines, l'accentuation de la déconcentration avec la création de vingt deux directions régionales, la mise en place d'une comptabilité analytique constitue autant de signes du « renouveau » de l'AFPA. Seule, la gestion des ressources humaines, afin d'adapter le personnel aux nouvelles qualifications, permettra cependant de juger de la capacité de l'association à se réformer en profondeur.

Néanmoins, votre commission est loin de partager les critiques formulées à l'Assemblée nationale, qu'elle juge excessives au regard des considérables progrès réalisés. Toute amputation substantielle du budget de l'AFPA aurait eu pour conséquence de freiner le processus de réforme en cours.

## **C. LA RÉORIENTATION DES DISPOSITIFS D'INSERTION**

### **1. Les contrats emploi-solidarité (CES)**

En 1994, les employeurs du secteur non marchand ont signé 715.000 CES (+ 9 % par rapport à 1993) et 25.000 emplois consolidés (ECIC) (soit près de quatre fois le nombre de contrats signés en 1993). Parmi l'ensemble de ces contrats, il y a 510.000 conventions initiales et 230.000 avenants de reconduction. A la fin de 1994, environ 433.000 salariés sont employés sur une CES ou un ECIC (en France métropolitaine), soit 60.000 de plus qu'une année plus tôt. Ces deux mesures restent des instruments de premier plan de l'intervention des pouvoirs publics dans la lutte contre le chômage, en particulier vis-à-vis des jeunes en difficulté et des chômeurs de longue durée. Elles garantissent la stabilisation d'un important volume d'effectifs employés.

En raison de la priorité donnée depuis 1991 à la réinsertion des chômeurs de très longue durée et des bénéficiaires du RMI, la proportion de jeunes au sein des salariés du secteur non marchand tend à se réduire, bien que leur effectif recommence à augmenter. Mais la part des allocataires du RMI croît plus modestement que les années précédentes. Enfin, la durée moyenne des contrats signés s'allonge de près d'un mois.

Les dépenses au titre des contrats emploi-solidarité s'élèvent à 13,265 milliards de francs en 1993 et 14,669 milliards de francs en 1994.

Malgré l'amélioration récente du marché de l'emploi et compte tenu du problème d'exclusion, le gouvernement a décidé de maintenir, après abondement en novembre, à un niveau élevé le volume des contrats emploi-solidarité, soit 685.000 en 1995.

Conformément aux termes de l'article 18 de la loi quinquennale, les orientations définies en 1993, poursuivies en 1994 et 1995, ont pour objectif de maintenir le recentrage du dispositif CES au bénéfice des personnes les plus menacées d'une exclusion durable du marché de l'emploi (circulaire n° 94-19 du 13 mai 1994).

Cependant, on constate depuis quelque temps une certaine réticence des services de l'Etat à signer de nouvelles conventions, ce qui met les établissements bénéficiaires et les associations en difficulté.

Cette politique restrictive sera accentuée en 1996, puisque seulement 500.000 CES seront financés, avec une dotation de 10.842 millions. Cette réorientation est justifiée, selon le Gouvernement, par la création des CIE. En outre, le dispositif devrait être modifié dans le sens d'une baisse des taux de prise en charge qui passera de 95 à 82 % et de la suppression du fonds de compensation.

Le fonds de compensation a été créé pour compléter l'aide accordée par l'Etat aux employeurs de salariés sous contrat emploi-solidarité.

Depuis juillet 1992, il est devenu un outil incitatif à l'embauche des publics les plus en difficulté dont le salaire est pris en charge à hauteur de 85 %. En principe, l'octroi du fonds est donc limité aux contrats emploi-solidarité conclus au profit de ces publics.

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

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

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

Votre commission craint que ces mesures restrictives, par leur brutalité, n'engendre de graves difficultés pour les employeurs de CES. On sait, en effet, que 8,7 % des personnels des CHU sont des CES. Nombre d'associations, notamment dans le secteur sanitaire et social, auront des difficultés à continuer leur action dans les mêmes conditions. Elles ne pourront pas se tourner vers les CIE, du moins dans d'aussi importantes proportions, car ceux-ci sont plus onéreux.

Certes, il n'est pas sain que des établissements publics ou des associations fonctionnent avec une part aussi importante d'emplois précaires subventionnés, sans déboucher sur une insertion durable, mais le changement d'orientation révélée par la baisse des crédits risque de poser localement de redoutables problèmes. Il conviendrait donc d'en tenir compte et de rendre plus progressive la réorientation des dispositifs.

## **2. Les emplois consolidés à l'issue d'un CES (ECIC)**

Le dispositif emploi consolidé a connu un important développement en 1994 confirmé par les premières tendances connues pour le premier semestre 1995. En 1994, 25.165 conventions emplois consolidés ont été conclues, soit un dépassement de l'objectif de 20.000 ECIC défini initialement. Pour les six premiers mois de 1995, 20.700 contrats consolidés sont enregistrés, ce qui porterait à 40.000 contrats le nombre d'ECIC prévus pour 1995.

Ce développement a été rendu possible par le décret n° 95-321 du 23 mars 1995 portant modification des règles de calcul de l'aide de l'Etat attachée au dispositif emploi consolidé : le taux de financement de l'Etat est passé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et pour 1995, à 70 % du coût de la rémunération d'une convention la première année (contre 60 % compte tenu des anciennes règles) et à 30 % la cinquième année (contre 20 % selon les anciennes dispositions) afin de rendre ce dispositif plus attractif pour les organismes prêts à insérer durablement les publics en grande difficulté.

Ce taux est augmenté de 10 points pour les bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion sans emploi depuis au moins deux ans habitant dans les territoires ruraux de développement prioritaire.

En 1996, il est prévu l'ouverture de 20.000 emplois consolidés, avec une dotation de 1,23 milliard.

## **3. L'insertion par l'économique**

### *a) Les associations intermédiaires*

Après une montée en charge les premières années, suivie entre 1989 et 1992 d'une évolution plus lente mais régulière, le nombre des associations intermédiaires a augmenté plus nettement en 1993 pour ralentir son développement en 1994 : en moyenne, 2,6 nouvelles associations sont créées par mois contre 5,7 l'année précédente. Par contre, le nombre de personnes mises à disposition progresse nettement : 730.422 en 1994 contre 562.642 en 1993, soit une augmentation de 29,8 %.

En raison du caractère irrégulier de l'activité, ces salariés ne sont en fait sous contrat qu'environ trois mois et demi dans l'année pour une durée mensuelle variant de 45 à 54 heures.

Les heures travaillées sont effectuées pour 27 % chez des particuliers (69 % des utilisateurs), 49,5 % dans les entreprises du secteur marchand et 20,2 % pour des entreprises du secteur non marchand.

Les bénéficiaires se répartissent ainsi :

- hommes 51,9 %, femmes 48,1 % ;
- 57,4 % ont entre 25 et 49 ans et 34,9 % ont moins de 25 ans ;
- 75 % d'inscrits à l'ANPE dont 1/3 depuis plus d'un an.

Au cours de l'année, les associations intermédiaires déclarent savoir qu'au moins 31 % des salariés mis à disposition dans l'année étaient déjà reclassés hors du cadre de l'association intermédiaire. Ils accèdent, pour la moitié d'entre eux, à des contrats non aidés dont 18 % à des contrats à durée indéterminée, mais aussi dans 20 % des cas, à des contrats emploi-solidarité ou à des contrats de retour à l'emploi.

L'article 95 de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses mesures d'ordre social, précisé par le décret n° 95-447 du 25 avril 1995, a modifié le rôle et la composition du comité départemental d'insertion par l'économie et les modalités d'agrément. Toute association intermédiaire doit dorénavant demander l'avis du comité pour que son agrément soit renouvelé. Les publics concernés ont, en outre, été mieux précisés : toute personne n'ayant pas réussi à s'insérer de façon stable sur le marché du travail ou qui éprouve des difficultés à retrouver un emploi peut être recrutée par l'association intermédiaire.

#### *b) Les entreprises d'insertion*

En 1994, le nombre d'entreprises d'insertion en activité à la fin de l'année s'élève à 674 contre 557 à la fin 1993. Le nombre de salariés en insertion en fin d'année est passé de 5.592 en 1993 à 6.585 en 1994.

Au total, les entreprises insertion ont accueilli en 1994 un flux de 19.680 personnes en insertion (9.000 sur les cinq premiers mois de 1995). Ces personnes sont embauchées sur des postes aidés par la subvention forfaitaire ou sur les contrats aidés classiques : contrats de retour à l'emploi, contrats d'insertion en alternance.

Les salariés en insertion sont majoritairement des hommes, des jeunes et des personnes sans formation, demandeurs d'emploi pour une part importante de longue ou de très longue durée avant leur embauche par l'entreprise d'insertion.



Ils occupent principalement des emplois d'ouvriers de type artisanal ou industriel (secteurs du bâtiment et des travaux publics, de l'environnement, du textile, du nettoyage).

La subvention forfaitaire au poste attribuée par le ministère du travail aux entreprises d'insertion s'élève à 38.000 francs et par poste depuis 1993. La subvention au poste de suivi-accompagnement social et professionnel attribuée aux entreprises d'intérim d'insertion est d'un montant maximum de 18.000 francs par an et par poste.

Les crédits prévus en 1995 pour financer l'ensemble des aides au démarrage pour les associations intermédiaires, les aides au poste dans les entreprises d'insertion et les aides au poste d'accompagnement social et professionnel dans les entreprises d'intérim d'insertion s'élèvent à 309,997 millions de francs.

Les crédits correspondant prévus dans le projet de loi de finances 1996, s'élèvent à 317,2 millions de francs. 2,8 millions de francs sont également inscrits pour le financement du fonds de garantie.

#### **4. L'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE)**

Depuis janvier 1979, date d'instauration du dispositif d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, jusqu'au 30 juin 1995 près de 800.000 aides ont été accordées.

L'évolution du dispositif a été marquée par plusieurs réformes importantes. En 1984, l'ACCRE a été ouverte aux chômeurs bénéficiaires des allocations de solidarité entraînant, dès 1985, un doublement du nombre de chômeurs créateurs (70.000 bénéficiaires créant 57.600 entreprises).

A partir de 1987, les dossiers de demandes d'aide ont été obligatoirement assortis d'un dossier économique examiné par l'administration. Le dispositif s'est recentré sur les projets de qualité, entraînant une baisse du nombre des aides accordées de 1987 à 1991.

En 1991, le bénéfice de l'ACCRE a été étendu aux titulaires du RMI.

La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a de nouveau modifié sensiblement le dispositif : fusion de l'ACCRE et du fonds départemental pour l'initiative des jeunes (FDIJ), montant unique de l'aide (32.000 francs), durée de maintien de la couverture sociale à titre gratuit portée de 6 à 12 mois et bénéfice de l'aide étendu aux

personnes non indemnisées, inscrites comme demandeurs d'emploi depuis six mois. De plus, la loi prévoit que l'aide est réputée accordée si un refus explicite n'intervient pas dans le mois qui suit la demande. Enfin, en cas d'échec du créateur dans les douze mois au plus qui suivent la création ou la reprise d'entreprise, celui-ci retrouve le bénéfice des droits à l'assurance chômage qui lui restaient acquis à la date d'attribution de l'aide, sans être tenu de rembourser celle-ci.

Les modifications introduites par la loi quinquennale ont entraîné un fort accroissement du nombre de bénéficiaires de l'aide : 80.000 bénéficiaires en 1994, soit une augmentation de 49,5 % par rapport à 1993, et plus de 46.000 bénéficiaires au premier semestre 1995, soit une augmentation de 48 % sur la même période de 1994. Le montant des dépenses effectuées au titre de l'ACCRE a été de 2.469,3 millions de francs et de 1.216,08 millions de francs au 30 juin 1995.

La loi de finances rectificative pour 1995 a réformé de nouveau l'ACCRE. Les principaux points de la réforme sont les suivants :

- modification des règles d'éligibilité à l'aide (6 mois d'inscription au chômage dans les dix huit derniers mois) afin de favoriser la maturation du projet de création ou de reprise d'entreprise ;

- à défaut d'une compétence reconnue, l'octroi de l'aide est subordonné à une formation à la gestion afin d'améliorer le taux de pérennisation des entreprises créées avec le bénéfice de l'ACCRE ;

- le délai de l'accord tacite est porté de un à trois mois, afin de permettre une meilleure qualité d'instruction des dossiers des demandeurs.

Pour 1996, le projet de loi de finances prévoit l'inscription de 900 millions de francs pour le financement de l'ACCRE et du chèque conseil.

#### **D. LE REcul DES DÉPENSES PASSIVES**

##### **1. L'indemnisation du chômage**

###### *a) La situation de l'UNEDIC*

Pour l'année 1994, les économies ou recettes supplémentaires réalisées grâce aux protocoles d'accord de 1991, 1992 et 1993 s'élèvent à 52,9 milliards de francs. Ce montant est à rapprocher des 101,9 milliards de

francs d'allocations versées par le régime d'assurance chômage la même année.

Parmi ces 52,9 milliards de francs, 30,5 milliards proviennent du relèvement du taux des contributions (de 4,78 % à 6,60 % entre décembre 1991 et août 1993), 6,9 milliards de l'instauration de l'allocation unique dégressive (AUD) en 1992, puis de son reparamétrage en 1993 et 7,5 milliards de la subvention versée par l'Etat au titre de l'accord Etat-UNEDIC du 23 juillet 1993. Les 8 milliards de francs restants sont imputables à diverses mesures.

**Tableau 15**

**Les résultats des comptes du régime d'assurance chômage**

*En millions de francs*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 (e)	1996 (p)
Recettes RAC	83.325	85.942	96.257	116.949	132.948	138.002	136.173
Dépenses RAC	79.716	94.077	111.411	125.742	124.235	115.321	116.877
Ajustement Bilan		-590	-373	-326	21		
Résultat RAC	3.606	-8.725	-15.527	-9.119	8.734	22.681	19.296
Situation financière du RAC au 31 décembre	-208	-8.933	-24.460	-33.579	-24.844	-2.163	+17.134 (*)

(e) : estimé (p) : prévu

(\*) Ce résultat tient compte du report de la subvention de l'Etat.

Compte tenu notamment de l'impact positif des mesures en faveur de l'emploi mises en place au cours de l'été, les résultats financiers de l'année 1995 présenteraient un excédent du compte d'exploitation du régime d'assurance chômage de 22,7 milliards de francs. Ce résultat aboutirait à une situation financière négative de 2,2 milliards de francs en fin d'année.

En 1996, compte tenu de la dotation de 4 milliards de francs au Fonds paritaire d'intervention pour l'emploi qui sera principalement concentrée sur cette année et, du report en 1999 et 2002 par l'Etat du versement de la subvention de 15 milliards, les projections d'équilibre technique amènent à un excédent du compte d'exploitation prévisionnel du régime d'assurance chômage de 19,3 milliards de francs. La situation financière du RAC en fin d'année sera alors positive et pourrait atteindre 17,1 milliards de francs.

Compte tenu de l'amélioration de la situation de l'UNEDIC et de son souci de réduction des déficits budgétaires, l'Etat, qui avait déjà étalé ses versements prévus par la convention financière du 13 octobre 1993 au titre de 1995, n'a pas souhaité affecter les versements prévus pour 1996.

Un avenant à la convention financière du 13 octobre 1993 a donc été conclu entre les partenaires sociaux et l'Etat le 5 octobre 1995. Il prévoit que

les sommes restant dues au delà du 31 août 1995 au titre de la subvention de l'Etat à l'UNEDIC seront versées selon les modalités suivantes :

- l'Etat se substituera à l'UNEDIC pour le remboursement de la première tranche de l'emprunt obligataire, remboursable en octobre 1999, soit 10 milliards de francs ;

- l'Etat prendra à sa charge en 2002 à hauteur de 5 milliards de francs, partie du remboursement de la seconde tranche de l'emprunt obligataire.

*b) L'activation des dépenses passives*

• Les conventions de coopération

Les conventions de coopération résultent de l'accord des partenaires sociaux en date du 8 juin 1994, qui institue des formes expérimentales d'intervention du régime d'assurance chômage en faveur des allocataires indemnisés depuis plus de 8 mois. L'article 92 de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social autorise le régime d'assurance chômage à utiliser une partie de ses ressources pour favoriser le reclassement professionnel des bénéficiaires de l'AUD.

Cette nouvelle possibilité d'intervention du régime est ouverte à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 1996, dans la limite d'un plafond de dépenses, fixé par décret à 500 millions de francs pour l'année 1995.

Selon les termes de l'accord du 8 juin 1994, les conventions de coopération peuvent être conclues, pour une durée limitée de 6 mois, entre l'ASSEDIC, le délégué départemental de l'ANPE, le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et l'organisateur de l'action de reclassement, le plus souvent représenté par une union patronale.

Les personnes embauchées dans le cadre de ces conventions ont le statut de salarié. L'aide à l'embauche attribuée à l'employeur correspond au montant des allocations que les intéressés auraient dû percevoir s'ils étaient restés demandeurs d'emploi. Elle est calculée en fonction des droits à indemnisation leur restant à percevoir et s'impute sur ces droits.

61 conventions de coopération ont été agréées par le Bureau de l'UNEDIC et concernent 4.844 bénéficiaires potentiels. Parmi elles, 48 ont été signées et ont d'ores et déjà donné lieu à la conclusion de 47 contrats de travail, dont 24 contrats à durée déterminée et 23 à durée indéterminée.

Le faible succès du dispositif a conduit les partenaires sociaux à conclure un avenant à l'accord du 8 juin 1994.

Les modifications apportées par l'avenant du 6 juillet 1995 répondent aux principales difficultés d'application apparues : la durée de l'aide est portée de 6 à 12 mois, la dégressivité est supprimée et les droits du salarié ne seront plus affectés, au cas où l'insertion échouerait.

Cependant les nombreuses conventions signées n'ont débouché que sur un nombre réduit de contrats de travail, sans doute par manque de notoriété de la mesure.

- L'allocation de remplacement pour l'emploi

Par un accord du 6 septembre 1995, les partenaires sociaux ont mis en place un dispositif limité dans le temps qui doit encore faire l'objet d'une transposition législative, pour permettre aux salariés de moins de soixante ans qui ont cotisé 40 ans et plus pour une retraite à taux plein de quitter leur emploi en continuant à percevoir 65 % de leur salaire brut, l'employeur s'engageant à procéder à des embauches équivalentes. Il s'agit donc d'un mécanisme de préretraite type FNE, financé par l'UNEDIC. On compte environ 100.000 bénéficiaires potentiels, et l'on estime que la moitié quitteront effectivement leur emploi dans ces conditions : 26.000 appels téléphoniques ont été reçus par l'UNEDIC dans les cinq semaines suivant l'annonce du dispositif. Un fonds paritaire d'intervention doté de 4 milliards en 1995-1996 a été créé pour financer ce dispositif.

## 2. Le fonds national de chômage

Le fonds passe de 8.874,45 millions en 1995 à 9.632,42 millions en 1996.

La contribution de l'Etat au régime financier de l'Association pour la structure financière (ASF) est fixée à 1.633,42 millions de francs conformément à l'application de l'article 2 de la convention conclue le 8 décembre 1994 entre l'Etat et les partenaires sociaux.

Les dépenses liées au chômage partiel et au TRILD diminuent de près de 52 %. De 890 millions de francs en 1995, la dotation passe à 430 millions de francs se répartissant en 409,5 millions de francs pour le chômage partiel et 20,5 millions de francs pour le TRILD. Le nombre d'heures indemnisées devrait en effet sensiblement décroître si la croissance économique se maintient au rythme actuel. De plus, une modulation de l'aide en fonction de la situation des entreprises devrait être mise à l'étude.

Enfin, la subvention différentielle versée au fonds de solidarité est fixée à 7.529 millions de francs.

### 3. Les préretraites

En 1994, 71.744 personnes sont entrées dans un des dispositifs publics de préretraite, dont 55.806 en préretraite totale ASFNE et 15.938 en préretraite progressive. Cette croissance globale des entrées en préretraite (+ 7,1 % sur un an) masque une évolution contrastée des deux dispositifs.

En effet, après trois années consécutives de croissance du recours à la préretraite ASFNE, les flux d'entrées dans ce dispositif ont baissé de - 3,9 % en 1994. Ce léger recul est le résultat d'un retournement observé au milieu de l'année : après avoir fortement augmenté au cours du premier semestre (+ 22 % par rapport au premier semestre 1993), le nombre des entrées en ASFNE a sensiblement décru (- 25 %) sur le second semestre de 1994. Trois phénomènes peuvent expliquer cette baisse : l'amélioration de la situation économique conjoncturelle, le recul de l'âge d'accès au dispositif en 1994 porté dans le cadre du droit commun à 57 ans, contre 56 ans et 2 mois auparavant, et l'augmentation des taux de contribution des entreprises au financement de ce dispositif.

L'attrait de la préretraite progressive s'est par contre accentué en 1994 -le nombre de nouveaux bénéficiaires a crû de 80 % sur un an- confirmant la tendance de 1993 (+ 97 %). Ce dispositif, marginal de 1985 à 1992, rénové par la loi du 31 décembre 1992 et par la loi quinquennale du 20 décembre 1993, apparaît de plus en plus comme une alternative à la préretraite totale. L'administration du travail, incitant les entreprises mettant en place un plan social à recourir plutôt à ce dispositif qu'à l'ASFNE, contribue certainement à son développement.

Au total, fin décembre 1994, 210.129 personnes étaient indemnisées au titre d'un des deux dispositifs publics de préretraite, soit une augmentation de 9,5 % sur un an, quasiment identique à celle enregistrée en 1993.

En moyenne annuelle en 1994, 179.588 personnes bénéficiaient des allocations spéciales du fonds national de l'emploi, pour un coût global de 16.812 millions, dont 3.111 millions au titre du fonds de concours entreprises-salariés et 2.184 millions au titre de l'UNEDIC. En 1996, 11.149,92 millions sont inscrits au budget de l'Etat, contre 9.995 millions en 1995 et 1994, finançant 25.000 entrées supplémentaires au lieu de 40.000 en 1995.

Sur la même période, 23.127 personnes étaient en préretraite progressive avec un coût pour l'Etat de 1.159 millions. En 1996, 2.430,17 millions sont prévus, correspondant à 28.000 entrées nouvelles, contre 23.000 en 1995.

**E. LA POURSUITE DE L'AJUSTEMENT DES CRÉDITS DES RELATIONS  
DU TRAVAIL AUX BESOINS CONSTATÉS**

Les crédits consacrés aux relations du travail passent de 133,6 millions de francs à 134,86 millions de francs, soit une augmentation de 0,9 %.

Les principales mesures d'économie constituent un ajustement des dotations au niveau de la dépense constatée et des besoins prévisibles en 1996 ; il en va ainsi : des moyens consacrés au financement des conseillers du salarié ramenés de 7 millions de francs à 6 millions de francs (- 1 million de francs), des subventions à des regroupements et associations d'intérêt général avec 1,15 million de francs (- 0,2 million de francs), de la médecine du travail avec 1,40 million de francs (- 0,35 million de francs), des crédits destinés à la prévention des risques professionnels avec 5,50 millions (- 0,88 million de francs) et de l'enveloppe en faveur de l'application des directives européennes en matière de sécurité du travail avec 6 millions de francs (- 1,5 million de francs).

Sont au contraire ajustés à la hausse l'aide à la négociation, étendue à la participation avec le financement du conseil supérieur de la participation créé cette année, avec 3 millions de francs (+ 1,50 million de francs) et la formation des conseillers de prud'hommes, afin de financer la réévaluation du taux journalier de formation avec 37,50 millions de francs (+ 3,69 millions de francs).

La dotation par la formation syndicale reste inchangée avec 74,16 millions.

Les moyens alloués à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) sont fixés en 1996 à 60,10 millions de francs contre 62,56 millions de francs, soit une diminution de 3,9 % et le fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT), qui contribue à l'aide à l'investissement en faveur de la prévention des risques professionnels et de la modernisation de l'organisation du travail, voit ses crédits de paiement passer de 15,73 millions à 23,75 millions.

Il est de tradition, à l'occasion de l'examen des crédits consacrés aux relations du travail, de dresser un rapide bilan des principales actions entrant dans ce cadre.

## **1. L'hygiène et la sécurité**

Constatée dès la fin de l'année 1991, la baisse du nombre d'accidents du travail s'est poursuivie en 1992 (- 3,4 %) et s'est intensifiée en 1993, atteignant pour cette même année un taux de - 9,9 % par rapport à 1992. Avec 675.932 accidents avec arrêt, 1993 retrouvait ainsi l'un des plus faibles taux enregistrés depuis 1986. Les statistiques d'accidents mortels (855, en baisse de 16,5 % par rapport à 1992) atteignaient quant à elles le plus faible jamais enregistré.

L'importante diminution du nombre d'accidents du travail en 1993 est incontestablement liée au ralentissement de l'activité économique. Toutefois, l'analyse des indices et taux de fréquence d'accidents avec arrêt démontrent néanmoins qu'au delà d'un simple effet mécanique, l'on a assisté à une baisse effective de la fréquence des accidents du travail dans les entreprises due aux progrès de la prévention.

Malheureusement, après deux années de forte baisse, le nombre d'accidents du travail est reparti à la hausse en 1994, augmentant de 1 % par rapport à 1993 pour s'élever à 1.366.141 selon les premières estimations de la Caisse nationale d'assurance maladie. En effet, si le nombre d'accidents a continué à diminuer au premier semestre 1994 (- 1,6 %), une hausse de 3,8 % a été constatée sur les six derniers mois de l'année. Le nombre de salariés étant resté quasiment stable l'année dernière (+ 0,1 % pour les secteurs marchands agricoles, champ assez proche du régime général), l'augmentation traduit une hausse sensible de la fréquence des accidents du travail. En termes de fréquence (nombre d'accidents à nombre de salariés constant), la progression est de 0,9 % pour l'ensemble des accidents du travail et de 0,7 % pour les accidents avec arrêt. 680.705 accidents ont entraîné un arrêt de travail, soit une hausse de + 0,8 % par rapport à l'année précédente. En revanche, les accidents de trajet survenus en 1994 ont enregistré une baisse de 7,5 % par rapport à 1993 pour atteindre 122.123. Parmi ces accidents, 79.246 ont été suivis d'un arrêt de travail, soit un recul de 3,6 % par rapport à 1993.

Bien que de nombreuses mesures aient été prises depuis plusieurs années, notamment sous l'impulsion des institutions européennes, la prévention semble rester insuffisante. Votre commission regrette que les crédits du ministère qui y sont consacrés subissent les effets de la rigueur budgétaire.



## 2. Les conflits du travail

Il n'y a pas de hausse significative de la conflictualité, en dépit des effets stimulants que peut engendrer sur elle la reprise économique. La baisse tendancielle du nombre de jours de grève enregistrée depuis 1989 se confirme pour la deuxième année consécutive. Si la reprise économique n'a pas augmenté de façon significative le nombre de conflits du travail pour la période 1994/1995 (4 premiers mois de 1995) et si les caractéristiques de la conflictualité restent globalement les mêmes, une nette prépondérance des revendications salariales peut être constatée. 1994 marque un renversement de la conflictualité, non en termes de volume mais plutôt de contenu.

La multiplication des plans sociaux en 1993 justifiait la prédominance des revendications relatives à l'emploi. L'année 1994 marque un début de retour à la croissance économique, 1995 confirme les chiffres de l'année précédente, ce qui conduit les salariés à revendiquer un « partage de la croissance » par une augmentation des rémunérations. Le mouvement de revendications sur l'emploi qui allait en croissant depuis la période 1990/1993 n'est plus majoritaire.

L'emploi représente pour 1994, 33 % des motifs de conflit et 23 % de janvier à avril 1995.

41 % des motifs de grève portent sur les salaires (essentiellement les salaires de base) en 1994. Le second semestre 1994 a été particulièrement l'objet de ce type de revendications. Cette tendance est en rupture avec l'année 1993 où les conflits sur les salaires représentaient 27 % de l'ensemble. Les quatre premiers mois de 1995 ont le même profil avec une hausse du thème salarial qui représente 63 % des revendications exprimées.

En 1995, 70 % des revendications sur le thème des salaires portent sur l'augmentation des salaires de base, 12 % sur l'augmentation des bas salaires et 8,5 % sur la défense des avantages acquis. Une tendance semble se dégager pour les revendications relatives aux accessoires de salaires (17 % des motifs de grève en 1994) qui tendent à devenir une cause réelle de conflit. En effet, les concessions salariales accordées dans ce cadre ne lient l'entreprise que ponctuellement et sont réversibles. La notion d'augmentations consenties au « moindre coût », objective ou non, est aujourd'hui encore facteur d'apaisement du climat social.

### **3. La négociation collective**

La négociation collective a été marquée en 1994 par les premiers effets de l'amélioration de la situation économique et par la persistance de lourdes difficultés touchant l'emploi.

Ceci a conduit les partenaires sociaux à rechercher des équilibres associant modération salariale, flexibilité et gestion de dispositifs en faveur de l'emploi, tandis que de façon parallèle à la reprise, la conflictualité portant sur le thème des salaires tendait à prendre le pas sur celle de l'emploi.

La négociation interprofessionnelle s'est stabilisée à un niveau élevé : 63 textes (2 nouveaux accords et 61 avenants pour 6 accords et 58 avenants en 1993).

La négociation de branche a repris sa progression et atteint 934 textes, soit 54 accords et conventions collectives de branche et 880 avenants (pour 54 accords et conventions et 861 avenants en 1993). Ceci correspondait surtout à une intensification de la négociation au niveau national.

Le nombre d'accords d'entreprise ou d'établissement a fortement progressé (+ 14 %). La tendance au ralentissement enregistrée depuis 1992 se trouve ainsi inversée : on estime que 7.450 accords ont été signés en 1994 pour 6.540 en 1993.

Le nombre d'accords salariaux d'entreprise a repris sa progression et augmenté de 9 %.

De même, le ralentissement de la négociation salariale de branche observé depuis 1991 ne s'est pas poursuivi : le nombre d'avenants salariaux s'est stabilisé : 461 avenants ont été signés pour 452 en 1993.

Le taux des augmentations de salaires négociées subit, par ailleurs, une baisse très nette :

- la tendance à accorder des augmentations inférieures à 2 %, amorcée dès 1993, s'amplifie largement au niveau des branches en 1994 ;

- le taux de l'augmentation totale moyenne par accord d'entreprise s'est, par ailleurs, situé à 2 %, soit un recul de 0,2 point par rapport à 1993.

Pour faire face à la reprise d'activité, les entreprises ont souhaité développer la négociation portant sur le temps de travail.

Le nombre d'accords signés en la matière progresse ainsi de 15 %, dépassant pour la première fois le seuil de 3.000 accords. L'aménagement du temps de travail et tout particulièrement la négociation de dispositifs permettant d'augmenter la durée d'utilisation des équipements (travail en équipes successives, équipes de suppléance ou de fin de semaine) domine ces négociations.

Ceci a contribué à renforcer le redéploiement de la négociation d'entreprise vers des questions « non salariales » : le thème de la durée du travail (qui progresse régulièrement depuis 1990), rattrape désormais celui des salaires. Il représente, en 1994, 45 % des thèmes de négociation.

Les accords non salariaux constituent 53 % des accords signés et deviennent majoritaires.

Par ailleurs, de nombreux accords (déjà évoqués pour certains d'entre eux) ont été signés sur le terrain de l'emploi, de la formation professionnelle ou des classifications.

Ainsi, au niveau interprofessionnel, les gestionnaires de l'assurance chômage se sont-ils engagés dans une activation des dépenses d'indemnisation : ils ont notamment organisé la participation financière de l'UNEDIC au temps réduit indemnisé de longue durée, adapté le dispositif des conventions de conversion et mis en place des actions de reclassement des demandeurs d'emploi indemnisés depuis plus de huit mois.

La négociation d'entreprise portant sur l'emploi s'est, par ailleurs, accélérée : 518 accords sur ce thème ont été enregistrés (pour 362 en 1993).

Ces accords portent essentiellement sur l'accompagnement de la gestion des effectifs par mobilité des salariés, reconversion-reclassement professionnel, cessation anticipée ou progressive d'activité.

Les négociateurs de branche ont, pour leur part, affirmé leur rôle d'anticipation en la matière, en développant le rôle des commissions paritaires pour l'emploi.

Dans la foulée de la loi quinquennale, les partenaires sociaux se sont entendus pour adapter l'édifice de la formation professionnelle en négociant activement au niveau interprofessionnel.

L'impulsion de la loi, relayée par la négociation interprofessionnelle, s'est traduite en fin d'année par une importante négociation de branche : 155 accords ont été signés. Ceci illustre, une fois encore, l'articulation étroite existant entre la loi, la négociation interprofessionnelle et la négociation de branche dans ce domaine.

La poursuite de la rénovation des classifications professionnelles, qui aura concerné cinq millions de salariés de 1990 à 1994, témoigne par ailleurs de la prise en compte des évolutions d'activité, des compétences et des déroulements de carrière des salariés.

Il est probable qu'en 1995 et 1996, les négociations, sous l'impulsion du ministère du travail et des partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, porteront davantage sur l'emploi et l'aménagement du temps de travail.

#### **4. Le mouvement syndical**

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

Les résultats des élections aux comités d'entreprise marquent une remontée significative du taux de participation : alors qu'il diminuait de façon pratiquement continue depuis 1968, avec une baisse moyenne d'une élection sur l'autre de 1,1 point, le taux est remonté de 1 point entre 1990 et 1992. Pour l'ensemble des collèges, seuls les non-syndiqués, la CFTC et divers syndicats non affiliés aux grandes confédérations améliorent leur score, tandis que la CGT et la CFDT connaissent à nouveau un léger tassement.

Avec un taux de 22,7 %, la CGT occupe toujours la première place, malgré un recul de 2,2 points par rapport à 1990. La CFDT recueille un taux de 19,5 %. Avec un taux de 4 %, la CFTC connaît une progression de l'ordre de 0,4 point. La CGC recule, elle, de 0,2 point avec un taux de 6,3 %. Selon la taille des établissements, la CGT reste majoritaire dans les établissements de plus de 200 salariés, la CFDT recule légèrement mais progresse au-dessus de 1.000 salariés ; la CFTC progresse dans les grands établissements ; les non-syndiqués progressent surtout dans les tranches de taille comprises entre 50 et 499 salariés.

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

En ce qui concerne le taux de syndicalisation, les dernières données disponibles sont celles relatives à une évaluation de l'OCDE de 1991 qui estime le taux de syndicalisation en France à 10 % par rapport à la population active et à 14-15 % au regard de la population salariée.

## 5. Les conseils de prud'hommes

Après être demeurée stable pendant un peu plus de dix ans, l'activité des juridictions du travail a enregistré une augmentation sensible à partir de 1992.

De 1983 à 1985, les conseils de prud'hommes ont été saisis globalement d'environ 150.000 affaires nouvelles par an.

Après une légère diminution de 1986 à 1988, ce taux d'activité a été à nouveau atteint en 1989, puis dépassé en 1990 (152.330 affaires nouvelles) et 1991 (156.250 affaires nouvelles).

Les conseils de prud'hommes ont été saisis de 172.730 affaires en 1992 et 171.840 affaires en 1993.

Le nombre des affaires terminées, stable depuis 1984, a suivi une évolution comparable depuis quelques années :

- 145.800 en 1990,

- 146.900 en 1991,

- 161.130 en 1992,

- 162.820 en 1993.

Le nombre d'affaires jugées en référé, selon la procédure d'urgence, qui était demeurée voisine de 40.000 par an depuis 1984, a été de 49.270 en 1992 et de 52.130 en 1993.

Pour l'année 1994, on ne dispose actuellement que des chiffres provisoires :

- 166.620 affaires nouvelles enrôlées,

- 165.815 affaires terminées,

- 51.270 affaires jugées en référé.

La durée moyenne de jugement, qui était de 11,5 mois au niveau national en 1985, a diminué jusqu'en 1990 où elle était de 9,5 mois. Après une légère augmentation en 1992 avec une durée moyenne de 9,8 mois, celle-ci est revenue à 9,4 mois en 1993 et 9,5 mois en 1994 (donnée provisoire).

Depuis le décret n° 92-630 du 9 juillet 1992, les conseils de prud'hommes sont au nombre de 271 au lieu de 282 précédemment, 11 conseils dont l'activité était très réduite ayant été supprimés.

Le décret n° 92-629 du 9 juillet 1992 a fixé à 14.646 le nombre des conseillers prud'hommes, au lieu de 14.872 précédemment.

\*

\* \*

Le choix clairement affirmé du gouvernement de privilégier l'insertion dans le secteur marchand est largement approuvé par votre commission qui, cependant, souhaite que la plus grande vigilance soit observée dans la mise en oeuvre des restrictions budgétaires imposées aux structures et aux dispositifs de la politique de l'emploi. L'effort de rationalisation et de réforme, bienvenu et nécessaire, ne doit en effet pas se traduire par l'abandon d'actions qui hypothéquerait l'avenir.

Votre commission observe avec satisfaction que le choix de privilégier l'insertion dans le secteur marchand corrige certaines anomalies de la politique de l'emploi, dénoncées par elle l'année dernière, et apporte une réponse, malheureusement encore partielle, à l'insertion des publics les plus en difficulté.

Elle observe néanmoins que certains choix risquent de créer de graves difficultés. Certes, le développement des CES, surtout lorsqu'ils sont subventionnés à 100%, est sans doute critiquable, car inévitablement, ces emplois aidés viennent en concurrence avec des emplois normaux. La réduction du taux de prise en charge et la diminution du contingent prend en compte cet aspect. Mais il convient de veiller à ne pas mettre en difficulté les établissements d'enseignement, les hôpitaux<sup>1</sup> et nombre d'associations, qui ont sans doute eu trop largement recours à ce type d'emploi, mais doivent disposer du temps nécessaire pour s'adapter. L'épuisement du contingent 1995 et les protestations

---

<sup>1</sup> Une étude du ministère de la santé (3/10) révèle que 8,7 % du personnel des CHU sont des CES.

que les refus de nouvelles conventions suscitent, illustrent les risques créés par la réduction brutale du nombre de ces contrats.

Par ailleurs, l'année dernière, la commission des Affaires sociales s'était inquiétée du risque de voir certaines catégories de demandeurs d'emploi (jeunes et chômeurs de très longue durée) laissées de côté : les mesures jeunes (APEJ, CAE) et le CIE répondent à cette inquiétude.

Mais si le CIE rencontre un indéniable succès, quoiqu'il conviendrait de mettre en oeuvre très rapidement les dispositifs de formation et de tutorat réservés aux publics les plus difficilement réinsérables si l'on souhaite toucher cette catégorie, en revanche le CAE et l'APEJ ne parviennent pas à prendre leur essor, voire pour l'APEJ, régresse. Il n'y a donc pas, en faveur des jeunes sans qualification, de véritable politique d'insertion. Votre commission souhaite vivement que le Gouvernement s'en préoccupe très rapidement.

Votre commission considère que la réduction des charges sociales, par l'adoption du plan d'urgence, en juillet dernier, du premier Gouvernement Juppé, constitue un encouragement efficace à la création d'emplois. Elle approuve la fusion des deux dispositifs d'allègement de charges sociales, et attend avec intérêt que soit entreprise la réforme annoncée des prélèvements obligatoires. Mais elle observe que si la budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales est une réforme structurelle, la politique familiale relevant de l'Etat, en revanche, l'allègement des charges sociales sur les bas salaires ne peut être que conjoncturel dans la mesure où le débat sur le financement de la protection est loin d'être clos. La fusion de ce dernier dispositif avec « l'abattement famille » ne doit donc pas être interprétée comme une réforme définitive, même si l'abaissement du coût des emplois peu qualifiés doit être pérenne.

Enfin, la commission souhaite que la réduction des crédits affectés aux actions traditionnelles de la politique de l'emploi et du travail, si elle doit pousser à davantage de rationalité et de productivité, n'aboutisse pas à leur disparition.

S'il est en effet justifié d'ajuster les crédits aux dépenses constatées, il semble néanmoins opportun de s'interroger sur les conséquences, peut-être dommageables, de certaines de ces baisses. Ainsi :

- l'absence de crédits consacrés à la réduction du temps de travail, alors qu'il existe un dispositif expérimental, que le chef de l'Etat s'est déclaré favorable à une telle politique dès lors qu'elle est négociée et qu'il existe une volonté des partenaires sociaux d'aller dans ce sens, la réduction des aides au conseil en faveur des PME-PMI ou de la participation de l'Etat aux audits économiques et sociaux, et d'une façon générale, la réduction des crédits consacrés à la réadaptation et au reclassement risquent de retarder l'évolution du droit du travail et de poser des problèmes de modernisation des entreprises ;

- lorsqu'en juillet, au cours de l'examen du projet de loi de finances rectificative, le législateur a adopté de nouvelles dispositions sur l'ACCRES, il entendait assouplir le dispositif très restrictif imposé par Bercy, tout en définissant mieux l'aide ; or, les crédits budgétaires (900 millions) correspondent à la position initiale de Bercy et non au texte tel qu'il résulte de la loi de finances rectificative du 4 août 1995 :

- la réduction importante des crédits consacrés à la prévention des risques professionnels est inquiétante alors que, pour la première fois depuis 1991, on a constaté au second semestre 1994 une hausse des accidents du travail (+ 3,8 % par rapport au même semestre de 1993, soit + 1 % pour l'ensemble de l'année) qui accompagne sans doute la reprise de l'activité, mais correspond surtout à une hausse de la fréquence des accidents ;

- la baisse des crédits consacrés à la formation professionnelle est importante : elle est expliquée par une sous-consommation de la collecte des cotisations patronales et par l'opacité du système de formation professionnelle qui a justifié l'intervention du législateur afin de pousser à sa remise en ordre.

Votre commission s'interroge cependant sur le temps qu'il faudra pour relancer le dispositif, d'autant que les partenaires sociaux ou certains organismes professionnels éprouvent quelques difficultés à trouver une position commune. Le législateur, intervenant le plus souvent après les partenaires sociaux, est donc conduit à retarder ses décisions. Mais pourra-t-on longtemps différer la prise de décision ? Il importe de réformer rapidement le système de formation en alternance, voire l'ensemble du système de la formation professionnelle, afin de ne pas laisser s'accumuler les difficultés et risquer de rater l'adaptation de notre pays aux exigences de l'économie moderne et de la construction de l'Europe.

**Au terme de cet examen, et sous le bénéfice des observations présentées ci-dessus, votre commission des Affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle contenus dans le projet de loi de finances pour 1996.**



## ANNEXE

### Projet de loi de Finances pour 1996

#### Amendement présenté par M. Louis Souvet, rapporteur pour avis

##### *Art. 69*

A - Rédiger comme suit le III de cet article :

III - a) Au premier alinéa de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, après le pourcentage : « 20 % » sont insérés les mots : « puis de 34 % à compter du 1er octobre 1996 ».

b) Le deuxième alinéa de ce même article L. 241-13 est ainsi rédigé :

« Le montant de la réduction, qui ne peut excéder une limite fixée par décret, est égal à la différence entre le plafond défini ci-dessus et le montant des gains et rémunérations effectivement versés au salarié, multipliée par un coefficient fixé par décret, lorsque ce montant est égal ou supérieur à 169 fois le salaire minimum de croissance, et à ce montant multiplié par un autre coefficient fixé par décret lorsqu'il est inférieur à 169 fois le salaire minimum de croissance ».

c) La première phrase du troisième alinéa de ce même article L. 241-13 est supprimée.

d) Les dispositions des articles L. 241-6-1 et L. 241-6-3 du code de la sécurité sociale ne sont pas applicables entre les 1er octobre 1996 et 31 décembre 1997.

B - En conséquence, remplacer la date du « 1er juillet 1996 » mentionnée dans les première et troisième phrases du II de cet article, dans la deuxième phrase du texte proposé par le V pour l'article 7 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle et dans le texte proposé par le VIII pour l'article L. 241-6-4 à insérer dans le code de la sécurité sociale par la date :

« 1er octobre 1996 »

### **Exposé des motifs**

Cet amendement vise à simplifier le dispositif complexe proposé par le présent article. Il concerne surtout le temps partiel.

Actuellement, l'exonération de cotisation d'allocations familiales n'est pas proratisée en fonction du temps de travail. En revanche, la ristourne dégressive sur les bas salaires l'est. La fusion des deux dispositifs en une ristourne unique dégressive l'est également.

Il y a donc perte d'un avantage, mais surtout le dispositif se révèle particulièrement compliqué lorsque le temps partiel n'est pas fixé d'un mois sur l'autre (cas notamment de l'annualisation non lissée), en cas d'heures complémentaires ou en cas de maladie, y compris lorsque le salarié travaille à temps plein.

Il paraît donc préférable de simplifier le système en se référant à un barème unique pour tous les salariés : la suppression de la proratisation aura cet effet. Elle avantagera en outre le temps partiel.

Toutefois, la mesure pourrait entraîner une dépense supplémentaire pour le budget de l'Etat. Pour éviter d'accroître les déficits publics, alors que le Parlement cherche plutôt les économies budgétaires, il est proposé, afin de rester dans l'enveloppe budgétaire prévue pour 1996, de repousser la date de prise d'effet de l'ensemble du dispositif. Pour tenir compte du caractère trimestriel des déclarations à l'URSSAF des petites entreprises, dans un souci de simplicité, il est proposé de retarder l'ensemble du dispositif de trois mois. La ristourne unique dégressive prendrait ainsi effet au 1er octobre 1996.

### **Note technique sur le dispositif proposé par l'amendement**

Puisqu'il n'y a plus de dispositif de calcul de la ristourne spécifique au temps partiel, la proratisation ayant été supprimée, il convient de tenir compte du fait, dans la règle générale, que le salaire de référence peut être inférieur au SMIC calculé sur le mois.

Le plus souvent, le salaire est supérieur au SMIC mensuel : c'est la formule dégressive qui s'applique :  $(P-R) \times 0,535$  où P est le plafond : 1,34 SMIC et R les gains et rémunérations. La ristourne au niveau d'un salaire au SMIC est maximum (1.137 francs soit l'exonération de cotisation d'assurance maladie -12,8 %- et l'exonération de cotisations d'allocations familiales - 5,4 %).

Dans le cas du temps partiel, le salaire versé peut être inférieur au SMIC mensuel. Dans ce cas, la formule générale ne peut s'appliquer car la ristourne serait systématiquement de 1.137 francs, éventuellement supérieure au salaire brut versé.

Il est donc proposé de « geler » la formule applicable au niveau du SMIC mensuel, qui cumule les exonérations de cotisations d'allocations familiales et d'assurance maladie à taux plein, c'est-à-dire 18,2 %. On appliquera donc une ristourne proportionnelle au montant du salaire, en multipliant ce montant par un coefficient fixe : 0,182. En fait, pour le temps partiel ou les gains inférieurs au SMIC mensuel (par suite de maladie, de fin de contrat, etc.), cela revient à appliquer la formule « abattement famille » à un taux zéro, à la fois pour la cotisation maladie et la cotisation d'allocations familiales.

Pour un salaire à temps partiel de 4.000 francs brut, versé pour 20 heures de travail hebdomadaire, la ristourne est de :

$$1.137 \text{ F (ristourne maximale possible)} \times \frac{80}{169} = 538,22 \text{ F}$$

avec la formule actuelle de l'article 69 (proratisation)  
et de  $4.000 \text{ F} \times 0,182 = 728 \text{ F}$  avec la formule proposée par l'amendement.