

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 41

TRAVAIL, DIALOGUE SOCIAL ET PARTICIPATION

Rapporteur spécial : M. Emmanuel HAMEL

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| AVANT-PROPOS | 5 |
| CHAPITRE PREMIER | |
| LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI | |
| I. LE MINISTERE DU TRAVAIL | 7 |
| A. LE PERSONNEL | 7 |
| B. LE FONCTIONNEMENT | 8 |
| II. L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI | 8 |
| A. D'UN CONTRAT DE PROGRES A L'AUTRE | 8 |
| 1. 1990-1993 : le recentrage de l'Agence..... | 8 |
| 2. 1994-1998 : la modernisation..... | 10 |
| B. LES MOYENS DE L'AGENCE | 11 |
| 1. Les effectifs..... | 11 |
| 2. Les crédits..... | 11 |
| III. L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE | 12 |
| A. LE CONTRAT DE PROGRES ETAT-AFPA | 12 |
| B. LES CREDITS | 14 |
| 1. Les crédits de fonctionnement..... | 14 |
| 2. Les crédits d'investissement..... | 15 |

CHAPITRE II

LA PARTICIPATION DE L'ETAT A LA FORMATION ET A L'ADAPTATION DES RESSOURCES EN MAIN D'OEUVRE DES ENTREPRISES

| | |
|--|----|
| I. LA FORMATION DES SALARIÉS | 17 |
| A. LE PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION PROFESSIONNELLE..... | 18 |
| B. LA DOTATION DE DÉCENTRALISATION..... | 18 |
| C. LE CONGE INDIVIDUEL DE FORMATION..... | 19 |
| D. LES FORMATIONS DU FONDS NATIONAL DE L'EMPLOI..... | 19 |
| II. L'ADAPTATION DE LA MAIN D'OEUVRE | 20 |
| A. LES CONVENTIONS DE CONVERSION..... | 20 |
| B. LA DOTATION DE RESTRUCTURATION | 21 |
| C. LE CHÔMAGE PARTIEL..... | 21 |

CHAPITRE III

LA PARTICIPATION DE L'ETAT AU FINANCEMENT DU RETRAIT D'ACTIVITE ET DES REVENUS DE REMPLACEMENT

| | |
|--|----|
| A. LES PRERETRAITES..... | 24 |
| 1. Les conventions sociales de la sidérurgie..... | 24 |
| 2. Les préretraites du Fonds national de l'Emploi..... | 24 |
| 3. Les préretraites progressives..... | 24 |
| B. LE FONDS NATIONAL DE CHOMAGE..... | 25 |
| 1. L'Association pour la gestion de la structure financière "ASF"..... | 25 |
| 2. Le Fonds de solidarité | 26 |
| C. L'UNEDIC (BUDGET DES CHARGES COMMUNES)..... | 27 |
| 1. La convention du 13 octobre 1993..... | 27 |
| 2. L'avenant du 5 octobre 1995..... | 28 |

CHAPITRE IV

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

| | |
|---|-----------|
| A. LES DEMANDEURS D'EMPLOI..... | 32 |
| 1. L'Allocation Formation Reclassement ou "AFR"..... | 32 |
| 2. Les rémunérations des stagiaires de l'AFPA..... | 32 |
| 3. L'aide aux chômeurs créant ou reprenant une entreprise..... | 32 |
| B. LES TRAVAILLEURS HANDICAPES..... | 33 |
| C. LES JEUNES..... | 33 |
| 1. La formation en "crédit formation individualisé"..... | 33 |
| 2. La formation en alternance..... | 34 |
| 3. L'apprentissage..... | 34 |
| 4. L'aide à l'emploi..... | 35 |
| D. CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE : PRIORITÉ AU SECTEUR MARCHAND..... | 35 |
| 1. La montée en puissance du contrat initiative emploi..... | 35 |
| 2. La suppression des contrats de retour à l'emploi (CRE)..... | 36 |
| 3. La diminution du programme de formation des chômeurs de longue durée..... | 36 |
| 4. Un moindre recours aux contrats emploi solidarité..... | 36 |
| E. TRAVAILLEURS PEU QUALIFIES : L'ALLÈGEMENT DES COÛTS DU TRAVAIL (ARTICLE 69 RATTACHE)..... | 36 |
| 1. Le droit actuel..... | 37 |
| 2. La mesure proposée..... | 37 |
| OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR..... | 39 |
| CONCLUSION..... | 43 |
| ANNEXE N° 1 MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 45 |
| ANNEXE N° 2 L'EXECUTION DU BUDGET DE 1995..... | 47 |

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'emploi est incontestablement la toute première priorité budgétaire pour 1996, comme en témoignent les **crédits du ministère du travail** qui progressent de 11,7 % et s'approchent du seuil de **100 milliards de francs**.

Si l'on y ajoute les crédits du budget des charges communes, dont la part atteint cette année près de 39 % de l'ensemble des moyens de la politique de l'emploi, ces moyens atteignent **138 milliards de francs**, en progression de **21,2 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 1995. Ainsi peut-on donner la mesure du nouvel effort budgétaire consenti, deux ans après que les crédits consacrés à l'emploi aient augmenté de près d'un tiers au cours de l'année 1993.

Cette progression s'accompagne d'un renforcement du poids des dépenses d'interventions (plus de 93 % des moyens budgétaires) et plus particulièrement des dépenses d'allègement des coûts du travail, qui représentent 38 % des **crédits consacrés à l'emploi en 1996**.

L'évolution des crédits consacrés à l'emploi de 1995 à 1996

(en millions de francs)

| | LFI 95 | LFR 95 | PLF 96 | PLF 96/ LFI 95 en % | PLF 96/ LFR 95 en % |
|---|-------------------|------------------|-------------------|---------------------------|---------------------------|
| Titre III | | | | | |
| Moyens de fonctionnement | 8.172,84 | | 8.561,23 | + 4,7 | - 4,7 |
| Titre IV | | | | | |
| Interventions publiques | | | | | |
| Travail | 80.440,45 | 5.072,50 | 90.361,84 | + 12,3 | - 5,7 |
| Charges communes | 25.055 | 10.345 | 38.800 | + 54,9 | + 9,6 |
| Total titre IV | 105.495,45 | 15.417,50 | 129.161,84 | +22,4 | + 6,8 |
| Titre V | | | | | |
| Investissements exécutés par l'Etat | 76,80 | | 51,92 | - 32,4 | - 32,4 |
| Titre VI | | | | | |
| Subventions accordées par l'Etat | 423,78 | | 539,80 | + 27,3 | + 27,3 |
| Total Travail | 89.113,87 | 5.072,50 | 99.514,79 | + 11,7 | + 5,6 |
| Total Travail + Charges communes | 114.168,87 | 15.417,50 | 138.314,79 | + 21,1 | + 6,7 |

LFI 95 : loi de finances initiale pour 1995.

LFR 95 : loi de finances rectificative pour 1995.

PLF 96 : projet de loi de finances pour 1996.

La très grande diversification des mesures pour l'emploi amène habituellement votre rapporteur à distinguer, outre les crédits alloués au service public de l'emploi qui constitue la **structure de gestion** de l'ensemble des mesures, **quatre formes de dépenses d'intervention** : formation professionnelle, aide à l'insertion, accompagnement des restructurations, allocations.

Compte tenu de la réorientation massive des dépenses vers des **publics prioritaires**, au détriment des actions plus traditionnelles, votre rapporteur adoptera pour 1996 la présentation proposée par les documents budgétaires qui distingue quatre actions (dites "agrégats").

1/ **La gestion** de la politique du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, c'est-à-dire les crédits du **service public** de l'emploi.

2/ La participation de l'Etat à la **formation** et à l'**adaptation** des ressources en main d'oeuvre des entreprises, soit l'ensemble des mesures s'adressant aux **salariés**.

3/ La participation de l'Etat au financement du **retrait d'activité** et des **revenus de remplacement** : ces dépenses s'adressent aux travailleurs licenciés pour motif économique ainsi qu'aux demandeurs d'emploi.

4/ **L'action de l'Etat en faveur des publics prioritaires**, l'effort étant concentré cette année sur les jeunes, les demandeurs d'emploi de longue durée et les travailleurs peu qualifiés.

Évolution des actions de 1995 à 1996

(en millions de francs)

| Action | 1995 | 1996 | % 96/95 |
|--|-------------------|-------------------|-----------------|
| Gestion de la politique du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle | 13.068,697 | 13.999,612 | + 7,1 % |
| Participation de l'Etat à la formation et à l'adaptation des ressources en main d'oeuvre des entreprises | 7.338,109 | 6.446,644 | - 12,2 % |
| Participation de l'Etat au financement du retrait d'activité et des revenus de remplacement | 22.170,944 | 24.640,992 | + 11,1 % |
| Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires | 46.536,122 | 55.027,543 | + 18,2 % |
| TOTAL | 89.113,872 | 99.514,791 | + 11,7 % |

(hors budget des charges communes)

CHAPITRE PREMIER

LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Les crédits consacrés à la gestion de la politique de l'emploi sont ceux du "**Service public de l'emploi**", composé essentiellement des services du ministère du travail, de l'Agence nationale pour l'emploi et de l'Association pour la formation professionnelle des adultes. Leur progression en 1996 s'élève à 7,1 %.

La gestion de la politique de l'emploi de 1995 à 1996

(en millions de francs)

| Titres | Crédits votés 95 | Crédits 96 | 96/95 en % | Autorisations de programme | | 96/95 en % |
|----------------------------------|------------------|------------------|------------|----------------------------|----------------|------------|
| | | | | 1995 | 1996 | |
| Dépenses ordinaires | | | | | | |
| Titre III | 8.172,84 | 8.561,23 | + 4,7 | | | |
| Titre IV | 4.510,12 | 4.403,45 | - 2,4 | | | |
| Total dépenses ordinaires | 12.682,96 | 12.964,68 | + 2,2 | | | |
| Dépenses en capital | | | | | | |
| Titre V | 76,80 | 51,92 | - 32 | 67,45 | 66,92 | - 0,8 |
| Titre VI | 308,93 | 383,01 | + 23,9 | 369,10 | 434,40 | + 17,7 |
| Total dépenses en capital | 385,73 | 434,93 | + 12,7 | 436,552 | 501,320 | + 14,8 |
| TOTAL GÉNÉRAL | 13.068,69 | 13.399,61 | + 7,1 | 436,552 | 501,320 | + 14,8 |

I. LE MINISTÈRE DU TRAVAIL

A. LE PERSONNEL

Les effectifs s'élèvent à 9.905 agents, dont 936 à l'administration centrale et 8.969 dans les services extérieurs. Le budget de 1996 comporte **4 créations nettes d'emplois d'encadrement** à l'administration centrale, et **2 créations d'emplois de médecins du travail dans les services extérieurs.**

Les charges de personnel progressent de 5,4 % et atteignent **2.115,64 millions de francs**. Au sein de ces 108,5 millions de francs supplémentaires, 27,5 millions de francs sont destinés à la rémunération des 100 cadres de plus de 55 ans recrutés en 1995 pour seconder les commissaires à l'emploi mis en place en juillet 1995, et 2 millions de francs aux créations d'emplois.

B. LE FONCTIONNEMENT

Les moyens de fonctionnement s'élèvent à **1.120 millions de francs**, en progression de 8,7 %.

Cette forte augmentation est essentiellement due au transfert, du titre IV au titre III, des 122 millions de francs de rémunérations des **coordonnateurs emploi-formation**¹, ainsi qu'à une progression de 44,5 millions de francs des crédits de statistiques et études -8 millions de francs étant également inscrits en 1996 pour assurer les **études d'impact** des mesures pour l'emploi.

Parallèlement, les moyens de fonctionnement sont reconduits en francs courants pour l'administration centrale, et légèrement diminués pour les services extérieurs.

II. L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI

A. D'UN CONTRAT DE PROGRES A L'AUTRE

L'Agence nationale pour l'emploi a véritablement amorcé sa modernisation avec la signature du premier contrat de progrès conclu avec l'Etat pour la période 1990-1993.

1. 1990-1993 : le recentrage de l'Agence

Le premier objectif du contrat de progrès était de clarifier les missions de l'ANPE, en recentrant son activité sur **son métier de base**, soit le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi.

¹ Mis en place pour gérer le "crédit formation individualisé" des jeunes en 1989.

Cinq objectifs en découlaient :

- améliorer les services rendus aux usagers, par la satisfaction d'un plus grand nombre de demandes d'emplois dans les délais les plus brefs, par l'appui précoce aux personnes à la recherche d'un emploi ou d'une formation ;

- déconcentrer les interventions ;

- compenser en moyens l'augmentation de 25 % du nombre des demandeurs d'emploi entre 1983 et 1988 ;

- fixer de nouvelles règles du jeu entre l'Etat et l'Agence afin de lui donner plus d'autonomie ;

- mettre en place un plan interne de développement traduisant concrètement les grands objectifs du contrat de progrès.

L'évaluation pratiquée sur ce premier contrat fait apparaître :

a) Les progrès indiscutables de l'Agence

La part de l'ANPE dans les mouvements d'embauche des entreprises est passée de 20,8 à 22,4 %.

Le taux de satisfaction des offres est passé de 77 à 85 %.

b) Le respect des engagements de l'Etat

L'Etat a apporté :

- la création de 2.055 nouveaux postes ;

- la réhabilitation de 12.000 m², l'adaptation de 94.000 m².

2. 1994-1998 : la modernisation

Le deuxième contrat de progrès, conclu en juillet 1994, s'organise autour de quatre orientations.

Le deuxième contrat de progrès de l'Agence

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

Objectifs opérationnels

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

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

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

3. DEVELOPPER LE PARTENARIAT

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

4. MODERNISER L'AGENCE

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

B. LES MOYENS DE L'AGENCE

1. Les effectifs

En juin 1995, l'Agence disposait de 15.447 emplois en équivalent temps plein, soit 16.156 emplois permanents, ainsi répartis :

Effectifs par catégories au 30 juin 1995 et répartition par fonction

| Cadres d'emplois | Effectifs payés en équivalent temps plein | Effectifs permanents payés | Dont | |
|------------------------|---|----------------------------|---------------|----------------|
| | | | Contractuels | Fonctionnaires |
| Assistants de gestion | 1.719 | 1.814 | 1.791 | 23 |
| Conseillers adjoints | 1.882 | 2.013 | 2.007 | 6 |
| Conseillers | 6.478 | 6.815 | 6.778 | 37 |
| Conseillers principaux | 3.720 | 3.852 | 3.819 | 33 |
| Administrateurs | 1.622 | 1.636 | 1.602 | 34 |
| Directeurs | 26 | 26 | 22 | 4 |
| Total | 15.447 | 16.156 | 16.019 | 137 |

2. Les crédits

Depuis 1993, la subvention à l'Agence s'est répartie de la manière suivante :

| Moyens | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 (p) |
|------------------------------------|----------|---------|---------|----------|
| Personnel | 2.952,86 | 3.143,9 | 3.335,5 | |
| Moyens des services | 688,17 | 736,5 | 739,8 | |
| Informatique | 402,5 | 480,1 | 500,2 | |
| Interventions | 400,5 | 520 | 560 | |
| Total subvention de fonctionnement | 4.444,03 | 4.880,5 | 5.135,5 | 5.325,6 |
| Crédits de paiement | 48,4 | 56,1 | 48,6 | 45,6 |

(En millions de francs)

Pour 1996, les demandes de l'ANPE en mesures nouvelles s'élèvent à 198,9 millions de francs en fonctionnement (+ 3,9 %) et 45,6 millions de francs en crédits de paiement (65,8 millions de francs en autorisations de programme).

D'après les informations fournies à votre rapporteur, ces moyens doivent permettre :

"- le recrutement d'agents nouveaux ;

- le financement du régime indemnitaire destiné à valoriser l'exercice des responsabilités et à favoriser la mobilité de l'encadrement ;

- la mise en oeuvre du complément salarial prenant en compte les résultats collectifs de l'Agence ;

- la mise à niveau des agences locales et de leur mobilier et matériel (dédoublage, relogement, maintenance des unités, renouvellement des matériels en libre accès, développement des services en autodélivrance) ;

- la mise en oeuvre du schéma directeur informatique."

Ces moyens restent toutefois, par exemple en personnel, largement inférieurs à ce que permettait d'attendre le contrat de progrès : 150 créations d'emplois au lieu de 500. L'Agence effectue donc un très louable effort de productivité.

III. L'ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La subvention de fonctionnement à l'AFPA progresse de 2,3 % et s'établit à **4.011,4 millions de francs**.

A. LE CONTRAT DE PROGRES ETAT-AFPA

En mars 1994, l'AFPA a conclu avec l'Etat un **contrat de progrès** qui fixe les orientations stratégiques de l'association pour la période quinquennale 1994-1998.

Dans le cadre de ce contrat, l'AFPA s'est engagée à :

1. En matière de formation :

- maintenir son activité de formation professionnelle : au moins 70 % des ressources provenant de la subvention de l'Etat seront consacrées à la formation ;

- préserver le niveau V ou le premier niveau de qualification reconnu par les branches qui doivent représenter au moins 75 % de la production de formation ;

- privilégier les demandeurs d'emploi adultes (plus de 25 ans) qui devront à terme représenter au moins 80 % des demandeurs d'emploi formés par l'AFPA ;

- en termes qualitatifs, s'attacher à individualiser les parcours pédagogiques en vue d'adapter ses réponses à des demandes diversifiées ;

- accroître la proportion de stagiaires accédant à un titre professionnel.

2. En matière d'organisation et de moyens :

- intensifier sa coopération avec l'ANPE et l'Agence Nationale pour l'amélioration des conditions de travail ;

- développer avec les branches professionnelles et les entreprises une concertation sur le contenu des emplois et des compétences ;

- poursuivre sa politique de déconcentration et de coopération avec les régions ;

- moderniser et optimiser l'ensemble de son dispositif orientation-formation.

En application du contrat de progrès (article 6) l'AFPA doit respecter une **commande publique** qui définit actuellement en niveau et en structure le volume et le coût de la production à réaliser pour l'Etat en contrepartie de la subvention de fonctionnement du ministère du travail, du dialogue social et de la participation.

B. LES CREDITS

L'année 1996 marque un **regain d'effort budgétaire en direction de l'AFPA** après plusieurs années de ralentissement, conséquence logique de la conclusion du contrat de progrès.

1. Les crédits de fonctionnement

L'évolution des crédits de fonctionnement alloués à l'AFPA est retracée par le tableau suivant :

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 (demande) |
|-----------------------|----------------|----------------|--------------|-------------------|
| LFI | 3.935,4 | 3.904,5 | 3.923,0 | 4.011,43 |
| Programme 900.000 CLD | + 54,0 | | | |
| Annulation | - 119,6 | - 81,4 | | |
| Total | 3.869,8 | 3.823,1 | 3.923 | 4.011,43 |

Conformément aux dispositions prévues par le contrat de progrès, la **subvention annuelle de fonctionnement** est calculée sur la base du montant de la subvention de l'année précédente à partir de la définition de trois paramètres : le taux d'inflation (indice retenu : 2,2 %), l'objectif de gains de productivité assigné à l'Association (2,5 %) et l'évolution en volume de la commande publique (+ 2 %). Au total la subvention progresse de 2,2 % en 1996.

2. Les crédits d'investissement

L'évolution des crédits d'investissement alloués à l'AFPA est retracée par le tableau suivant :

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 (demande) |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Autorisations de programme | | | | |
| LFI | 299.209.000 | 299.600.000 | 312.000.000 | 336.000.000 |
| Annulation | - 43.380.000 | - 20.000.000 | - 20.000.000 | - |
| Total alloué | 255.829.000 | 279.600.000 | 292.000.000 | 336.000.000 |
| Crédits de paiement | | | | |
| LFI | 248.409.000 | 169.600.000 | 237.000.000 | 303.860.000 |
| ANNULATION | - 32.100.000 | - 4.000.000 | - 10.000.000 | - |
| Total alloué | 216.309.000 | 165.600.000 | 227.000.000 | 303.860.000 |

Le niveau des crédits d'investissement demandés traduit la nécessité pour l'AFPA de mener un important effort de modernisation, d'adaptation et d'extension de son dispositif, effort auquel elle s'est engagée dans le cadre du contrat de progrès.

CHAPITRE II

LA PARTICIPATION DE L'ETAT A LA FORMATION ET A L'ADAPTATION DES RESSOURCES EN MAIN D'OEUVRE DES ENTREPRISES

Ce deuxième "agrégat" regroupe l'ensemble des crédits consacrés **aux actions de formation et reconversion des salariés** : ces crédits diminuent de 12,2 % en 1996 pour s'établir à **6.446,6 millions de francs**, du fait d'un **resserrement délibéré des interventions de l'Etat**.

La formation et la reconversion des salariés de 1995 à 1996

(en millions de francs)

| Titres | Crédits votés 95 | Crédits 96 | 96/95 en % | Autorisations de programme | | 96/95 en % |
|----------------------------------|------------------|------------|------------|----------------------------|--------|------------|
| | | | | 1995 | 1996 | |
| Dépenses ordinaires | | | | | | |
| Titre III | | | | | | |
| Titre IV | 7.242,46 | 6.132,05 | - 15,3 | | | |
| Total dépenses ordinaires | 7.242,46 | 6.132,05 | - 15,3 | | | |
| Dépenses en capital | | | | | | |
| Titre V | | | | | | |
| Titre VI | 95,65 | 94,27 | - 1,5 | 135,97 | 137,66 | + 1,2 |
| Total dépenses en capital | 95,65 | 94,27 | - 1,5 | 135,97 | 137,66 | + 1,2 |
| TOTAL GÉNÉRAL | 7.338,11 | 6.446,64 | - 12,2 | 137,97 | 137,66 | + 1,2 |

I. LA FORMATION DES SALARIÉS

La formation des salariés est en principe, depuis 1983, une compétence de droit commun des régions.

Toutefois, l'Etat a conservé des attributions importantes en matière de formation des salariés à **quatre titres** :

- le maintien depuis 1983 d'un "**programme national de formation professionnelle**" regroupant des actions dont l'Etat juge la poursuite indispensable,

- le financement de la **dotation de décentralisation** aux régions consacrée à la formation professionnelle,

- la participation au dispositif de "**congé individuel de formation**", financé par la contribution des entreprises,

- la prise en charge d'actions de formation-conversion dans les entreprises, dans le cadre du **Fonds national de l'emploi**.

A. LE PROGRAMME NATIONAL DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Les crédits du programme national diminuent d'un peu plus de 1 % pour s'établir à **1.102,33 millions de francs** ; ce resserrement bénéficie **aux contrats de plan** (+ 3.3 %, soit 330,58 millions de francs) et surtout aux engagements de développement de la formation **avec les branches professionnelles et les entreprises** (+ 12,5 %, soit 450 millions de francs), au détriment des stages organisés pour des publics spécifiques.

| Programmes | LFI 95 | PLF 96 | 96/95 |
|-------------------------|-----------------|-----------------|------------|
| Contrats de plan | 320,03 | 330,58 | 3,3 |
| Politique contractuelle | 400 | 450 | 12,5 |
| Autres programmes | 393,87 | 321,75 | - 18,3 |
| Total | 1.113,90 | 1.102,33 | - 1 |

(en millions de francs)

B. LA DOTATION DE DÉCENTRALISATION

L'Etat verse aux régions une dotation issue de la loi du 7 janvier 1983, qui couvre les charges transférées aux régions qui évolue chaque année **comme la dotation générale de décentralisation**. L'augmentation est de + 3,55 % en 1996, et les crédits s'établissent à **3.046,170 millions de francs**.

Cette dotation est répartie entre les régions selon des critères économiques, sociaux et démographiques définis par un décret du 7 janvier 1985.

Au titre de leurs ressources propres, les régions dépensent en faveur de la formation des sommes supérieures de 60 % à la dotation de l'Etat (selon les chiffres communiqués pour 1994).

C. LE CONGE INDIVIDUEL DE FORMATION

L'Etat **supprime** en 1996 sa participation au "CIF". Selon les informations fournies, *"la situation financière des organismes gestionnaires peut permettre à l'Etat, pour une année au moins, de suspendre ses versements"*.

Déjà en 1995, à l'initiative de l'Assemblée nationale et de sa commission des finances, la participation de l'Etat au congé individuel de formation avait diminué de 450 millions de francs pour s'établir à 50 millions de francs. En effet, les travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée sur la formation professionnelle avaient conclu, en juillet 1994, à de larges excédents financiers des organismes collecteurs des fonds de la formation, notamment des fonds destinés au congé individuel de formation -les "OPACIF".

La suppression de la participation de l'Etat est justifiée par les mêmes arguments en 1996. Allant encore plus loin dans sa démarche, sur initiative de M. Jégou, rapporteur de la commission des finances sur la formation professionnelle, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel dans la première partie du projet de loi de finances pour 1996, tendant à instituer une mutualisation des excédents financiers des OPACIF, avant de les soumettre à un prélèvement de 60 % au profit du budget de l'Etat.

L'article a été adopté dans une version conforme par le Sénat, en première lecture.

L'année 1996 devrait donc permettre au congé individuel de formation de repartir sur des bases assainies.

D. LES FORMATIONS DU FONDS NATIONAL DE L'EMPLOI

Les dépenses de fonctionnement des formations du FNE : stages en entreprises, formation des cadres, voient leurs crédits diminuer respectivement de 90 % et de 11,4 % pour s'établir à 12,5 et 134,6 millions de francs.

Les stages en entreprises sont financés à hauteur des besoins des nouvelles conventions, et les stages pour cadres sont diminués en raison de l'amélioration de la situation économique.

II. L'ADAPTATION DE LA MAIN D'OEUVRE

Les moyens consacrés à la reconversion interne dans les entreprises diminuent également de façon nette, du fait du ralentissement des licenciements pour motif économique.

4. LES CONVENTIONS DE CONVERSION

Les moyens de 1996 sont diminués de près de 27 % et s'établissent à 887,3 millions de francs.

L'évolution de la dotation des conventions de conversion suit étroitement l'évolution de la situation économique :

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|
| Crédits des conventions de conversion | 460,0 | 521,0 | 683,8 | 1.132,6 | 1.211 | 887,3 |

(en millions de francs)

B. LA DOTATION DE RESTRUCTURATION

La dotation de restructuration déconcentrée a été constituée en 1990, par regroupement de divers instruments d'intervention du Fonds National de l'Emploi, pour donner aux directeurs départementaux une plus grande latitude de choix des mesures d'accompagnement des restructurations industrielles.

La dotation diminue de 16 % en 1996 et s'établit à 433,2 millions de francs, mais des crédits du Fonds Social Européen devraient compenser cette diminution.

Cette dotation se répartit entre les instruments suivants :

- les congés de conversion

- sidérurgie : 175 millions de francs

- droit commun : 28 millions de francs

- les autres instruments :

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

- conventions de chômage partiel : 20,7 millions de francs

- cellules de reclassement : 80 millions de francs

- aides à la mobilité géographique : 3,50 millions de francs

- audits : 6 millions de francs

C. LE CHÔMAGE PARTIEL

Les crédits consacrés au chômage partiel diminuent de façon considérable : - 52 %.

Déjà en 1995, l'amélioration de la situation économique avait incité l'Etat à réduire son aide au **chômage partiel**, tant en ce qui concerne le montant de l'allocation spécifique - 18 F au lieu de 22 F par heure chômeuse depuis le 1er juillet 1995 - que le contingent d'heures indemnisées, ramené de 700 à 600 heures. En 1996, la dotation est fixée à 409,5 millions de francs au lieu de 640 millions de francs en 1995.

Le temps réduit indemnisé de longue durée, créé par la loi quinquennale du 20 décembre 1993, est le premier dispositif visant à assurer le maintien de l'emploi des salariés cofinancé par le régime d'assurance chômage, l'Etat et les entreprises.

La dotation passe de 250 à 20,5 millions de francs en 1996.

CHAPITRE III

LA PARTICIPATION DE L'ETAT AU FINANCEMENT DU RETRAIT D'ACTIVITE ET DES REVENUS DE REMPLACEMENT

Ces crédits, traditionnellement considérés comme dépenses "passives", permettent de financer les préretraites, l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans et l'indemnisation des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Ils progressent de 11,1 % pour s'établir à **24.640,9 millions de francs**, sous l'effet du **poids des engagements antérieurs**.

Toutefois, si l'on prend en compte la suppression, en 1996, des crédits destinés à l'UNEDIC, inscrits au budget des charges communes, les dépenses "passives" diminuent de 9,3 %.

Les dépenses "passives" de 1995 à 1996

(en millions de francs)

| Titres | Crédits votés 1995 | Crédits 1996 | 1996/1995 % | Autorisations de programme votées | |
|---|-----------------------|------------------|----------------|--------------------------------------|----|
| | | | | 95 | 96 |
| Dépenses ordinaires | | | | | |
| Titre III | | - | - | | |
| Titre IV | 22.170,94 | 24.640,99 | + 11,1 | | |
| Total D.O. | 22.170,94 | 24.640,99 | + 11,1 | | |
| Dépenses en capital | - | - | - | | |
| Total général travail | 22.170,94 | 24.640,99 | + 11,1 | - | - |
| Charges communes | 5.000,00 | - | - 100 | - | - |
| Total général Travail + C.C. | 27.170,94 | 24.640,99 | - 9,3 | - | - |

A. LES PRERETRAITES

1. Les conventions sociales de la sidérurgie

Les crédits des conventions sociales de la sidérurgie continuent leur mouvement d'extinction.

Ces conventions prévoient des revenus de remplacement pour les salariés du secteur dont l'emploi est supprimé à partir de 50 ans. Le nombre de bénéficiaires, qui diminue chaque année, est évalué pour 1996 à 20.840. Les crédits pour 1996 diminuent de plus de 30 % et s'établissent à 1.835,18 millions de francs.

2. Les préretraites du Fonds national de l'Emploi

Les allocations spéciales du Fonds national de l'emploi sont une aide conventionnelle négociée entre l'entreprise et l'administration. Elles concernent les salariés partant en préretraite après 57 ans dans le cadre de plans sociaux de licenciement.

Le "stock" d'allocataires au 1er juin 1995 était de 172.841 personnes ; le nombre d'entrées dans le dispositif au premier semestre était de 12.833 contre 26.713 au premier semestre 1994, diminution qui s'explique par l'amélioration de la situation économique.

Pour 1996, il est prévu 25.000 nouvelles "AS-FNE". Toutefois, compte tenu de l'importance du stock "récent", les crédits augmentent de 11,6 % et atteignent 11.149,2 millions de francs.

3. Les préretraites progressives

Les conventions de préretraite progressive, conclues entre l'Etat et l'entreprise, permettent à des salariés âgés de plus de 55 ans de transformer leur emploi à temps plein en emploi à mi-temps. Les salariés perçoivent leur salaire à mi-temps et une allocation de préretraite progressive prise en charge par l'Etat, qui représentent 30 % de leur salaire brut.

Depuis la loi quinquennale pour l'emploi, le passage à mi-temps des salariés âgés dans le cadre de la préretraite progressive permet deux types de contrepartie : des embauches ou une contribution financière de l'entreprise. Le développement de ce dispositif devrait se poursuivre, selon le ministère du

travail, "compte tenu du besoin de renouvellement des compétences dans les entreprises après de nombreuses années de ralentissement voire d'arrêt du flux d'embauches".

Les crédits augmentent de 63,3 % et atteignent 2.430,17 millions de francs.

B. LE FONDS NATIONAL DE CHOMAGE

Le chapitre 46-71 "Fonds national de chômage" comprend deux dotations essentielles.

1. L'Association pour la gestion de la structure financière "ASF"

L'"ASF" gère, depuis 1983, les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, cofinancés par l'Etat et les cotisations des employeurs.

La participation de l'Etat s'inscrit dans le cadre d'un accord conclu avec les partenaires sociaux le 30 décembre 1993, et s'élève à 1.633 millions de francs (+ 1 %) en 1996, les cotisations des employeurs devant atteindre 35,5 milliards de francs.

L'Accord du 30 décembre 1993

Article 2 (extrait)

"Prorogation de la structure financière"

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

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

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

Ressources

Sont affectées à la structure financière les ressources suivantes :

- au titre de la participation de l'Etat selon les engagements pris par le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, 1.570 millions de francs par an (valeur 1993) ;

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

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

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

2. Le Fonds de solidarité

Le Fonds de solidarité finance l'allocation de solidarité spécifique, versée sous conditions de ressources et d'activité aux chômeurs ayant épuisé leurs droits aux allocations versées par les ASSEDIC.

Le Fonds est cofinancé par la contribution de solidarité des fonctionnaires et une subvention de l'Etat.

Les dépenses du Fonds de solidarité sont estimées à :

13,25 milliards de francs en 1995 - effectifs : 486.000 personnes ;

13,96 milliards de francs en 1996 - effectifs : 470.00 personnes.

La subvention de l'Etat est revalorisée de 19,2 % et atteint 7.529 millions de francs, du fait d'une remise à niveau des crédits (qui sont évaluatifs), traditionnellement abondés en cours d'année.

C. L'UNEDIC (BUDGET DES CHARGES COMMUNES)

1. La convention du 13 octobre 1993

Au mois de mai 1993, l'UNEDIC se trouvait dans une situation financière critique, menaçant de compromettre la poursuite du paiement des allocations de chômage.

L'Etat s'est alors engagé à prendre à sa charge un tiers de l'effort financier nécessaire au rééquilibrage durable du régime d'assurance-chômage sur dix ans, en échange de la conclusion d'un accord paritaire permettant aux partenaires sociaux de couvrir les deux autres tiers du besoin de financement.

Un accord paritaire a été conclu le 22 juillet 1993, et un accord entre l'Etat et les partenaires sociaux a été signé le 23 juillet 1993. Une convention financière Etat-UNEDIC a été conclue le 13 octobre 1993, comportant deux parties :

- une partie relative aux modalités générales valables pour la période décennale 1993-2003 ;

- une partie définissant les modalités applicables à la période du 1er août 1993 au 31 décembre 1996, pour laquelle le montant de la subvention de l'Etat a été fixé à 10 milliards de francs par an, valeur 1993.

Cette subvention devait être exclusive de toute autre forme de dotation globale d'équilibre au régime d'assurance-chômage.

Les montants versés par l'Etat à l'UNEDIC

1993 : versement des 5/12èmes de 10 milliards de francs (avril à décembre), soit 4.167 millions de francs.

1994 : 10 milliards de francs prévus en loi de finances initiale 1994, dont 7.500 millions de francs versés en 1994.

1995 : 2.594 millions de francs versés au titre du budget de 1994 (94 millions de francs étant la revalorisation "prix" pour 1994), 5.000 millions de francs prévus dans la loi de finances pour 1995, soit un total de 7.594 millions de francs.

Par ailleurs, l'UNEDIC a été autorisée (loi n° 93-1444 du 31 décembre 1993) à émettre un emprunt garanti par l'Etat pour faire face à ses engagements, emprunt lancé à hauteur de 22 milliards de francs le 31 janvier 1994.

2. L'avenant du 5 octobre 1995

Le ralentissement de la progression du chômage amorcé en 1994, et les résultats des accords conclus entre 1991 et 1993 ont permis un rétablissement de la situation financière de l'UNEDIC.

Le ministère du travail évalue de la manière suivante ce redressement :

- En 1994

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

Les résultats des comptes du régime d'assurance chômage pour 1994 et les projections pour 1995 et 1996 sont les suivants (en millions de francs) :

| | 1994 | 1995 | 1996 |
|-------------------------------------|----------|---------|-----------|
| Recettes | 132.948 | 137.469 | 147.560 |
| Dépenses | 124.235 | 117.624 | 116.078 |
| Ajustement bilan | 21 | | |
| Résultat | 8.734 | 19.845 | 31.482 |
| Situation financière au 31 décembre | - 24.844 | - 4.999 | + 26.483* |

* *Compte tenu de la subvention de l'Etat et des résultats du protocole de juillet 1993.*

- Estimations pour 1995

L'excédent du compte d'exploitation du régime d'assurance chômage pour l'année 1995 devrait s'élever à 19,8 milliards de francs, tandis que la situation financière devrait présenter un déficit de l'ordre de 5 milliards de francs en fin d'année.

- Prévisions pour 1996

Pour 1996, les projections amènent à un excédent du compte d'exploitation prévisionnel du régime d'assurance chômage de 31,5 milliards de francs. La situation financière en fin d'année serait alors positive et pourrait atteindre 26,5 milliards de francs.

Cette modification des données financières a amené l'Etat à revoir les modalités de sa participation financière, dans le cadre d'un avenant conclu le 5 octobre 1995 à la convention du 13 octobre 1993.

L'avenant modifie les modalités pour les sommes restant dues au-delà du 31 août 1995 au titre de la subvention de l'Etat à l'UNEDIC.

La participation de l'Etat se transformera en remboursement partiel de l'emprunt obligataire lancé le 31 janvier 1994 :

10 milliards de francs en octobre 1999 (première tranche) ;

5 milliards de francs en 2002 (partie de la seconde tranche).

Ces versements pourront être anticipés en cas de détérioration grave du chômage et de la situation financière de l'UNEDIC.

Le budget des charges communes pour 1996 ne comporte donc pas de dotation pour l'UNEDIC (5 milliards de francs étaient inscrits en 1995).

CHAPITRE IV

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

En 1996, la progression des dépenses consacrées aux publics prioritaires est de **l'ordre d'un tiers des crédits**, si l'on prend en compte les crédits inscrits au budget des charges communes destinés à l'emploi.

L'action en faveur des publics prioritaires de 1995 à 1996

(en millions de francs)

| Titres | Crédits votés 1995 | Crédits 1996 | 1996/1995 % | Autorisations de programme votées | | % 96/95 |
|---|--------------------------|-----------------|----------------|--------------------------------------|----|------------|
| | | | | 95 | 96 | |
| Dépenses ordinaires | | | | | | |
| Titre III | - | - | - | | | |
| Titre IV | 46.516,92 | 55.005,34 | + 18,25 | | | |
| Total D.O. | 46.516,92 | 55.005,34 | + 18,25 | | | |
| Dépenses en capital | | | | | | |
| Titre V | - | - | - | | | |
| Titre VI | 19,2 | 22,2 | + 15,6 | 23 | 20 | - 13,1 |
| Total dépenses en capital | 19,2 | 22,2 | + 15,6 | 23 | 20 | - 13,1 |
| Total général Travail | 46.536,12 | 55.027,54 | + 18,2 | 23 | 20 | - 13,1 |
| Charges communes | 25.055 | 38.808,47 | + 5,5 | | | |
| Total général Travail + C.C. | 71.591,12 | 93.836,01 | + 31 | | | |

Par ordre croissant d'effort budgétaire, les publics "prioritaires" sont :

- les demandeurs d'emploi dans leur ensemble,
- les travailleurs handicapés,
- les jeunes,
- les chômeurs de longue durée,
- les travailleurs peu qualifiés.

A. LES DEMANDEURS D'EMPLOI

Les actions menées en direction des demandeurs d'emploi dans leur ensemble sont notablement diminuées en 1996, l'accent étant résolument porté sur les chômeurs de longue durée.

1. L'Allocation Formation Reclassement ou "AFR"

L'"AFR", cofinancée par l'Etat, l'UNEDIC et les régions, a pour objectif un reclassement rapide des travailleurs licenciés pour motif économique. En 1996, les crédits de l'Etat sont en diminution de 9,8 % et s'établissent à **3.683,33 millions de francs** ; le nombre d'entrées prévu est de 260.000, soit - 30.000 en raison des effets attendus de la reprise économique et de la mise en place du contrat initiative emploi.

2. Les rémunérations des stagiaires de l'AFPA

De même, les rémunérations des stagiaires de l'AFPA diminuent de 8,9 %, et s'établissent à **1.377,24 millions de francs**.

3. L'aide aux chômeurs créant ou reprenant une entreprise

A la suite de la réforme opérée par la loi de finances rectificative du 4 août 1995, l'"ACCRE", qui est désormais réservée aux chômeurs inscrits depuis plus de six mois, sera plus sélective quant aux projets présentés : en conséquence, les crédits sont réduits de près de 47 % et sont ramenés à **900 millions de francs**.

B. LES TRAVAILLEURS HANDICAPES

L'effort accompli au cours des deux dernières années est soutenu en 1996 : 500 places nouvelles sont créées en ateliers protégés, pour lesquels la subvention de fonctionnement passe de 125,15 à 129,65 millions de francs, et les crédits d'investissement de 19,2 à 22,2 millions de francs.

La dotation déconcentrée reste constante à 45 millions de francs, mais les moyens affectés aux équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel sont minorés, de 61 à 42 millions de francs.

Enfin, les crédits de la garantie de ressources des personnes handicapées progressent de 8,2 % et atteignent **4.782,51 millions de francs**, l'augmentation correspondant à :

| | |
|--|---------------------------|
| - l'ajustement de la dotation | 202,79 millions de francs |
| - 2.750 places en centre d'aide par le travail | 134,93 millions de francs |
| - 500 places en ateliers protégés | 24,72 millions de francs |

C. LES JEUNES

Les actions menées en faveur des jeunes, considérées comme prioritaires depuis le début des années 80, sont recentrées sur l'apprentissage et l'accès direct à l'emploi.

1. La formation en "crédit formation individualisé"

La formation en "CFI" est progressivement décentralisée aux régions dans le cadre de la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993

- Pour la **partie qualifiante**, la décentralisation est effective depuis le 1er juillet 1994. La dotation a été calculée à partir des dépenses exposées par l'Etat en 1993, et elle évolue comme la dotation générale de décentralisation (+ 3,55 % en 1996) ; elle intègre une dotation de rééquilibrage pour le milieu rural de 52,66 millions de francs, et atteint ainsi au total 1.801,49 millions de francs.

- Pour la **partie "préqualifiante"**, la décentralisation s'effectue progressivement dans le cadre de conventions avec les régions, au plus tard au 31 décembre 1998 (elle devrait concerner 18 régions au 1er janvier 1996).

Les crédits évoluent en 1996 de la manière suivante :

| | | |
|---------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| Stages | 1.096,94 millions de francs | + 1,22 % |
| Accompagnement | 367,85 millions de francs | + 3,55 % |
| Rémunérations | 1.221,29 millions de francs | + 1,28 % |
| Frais de gestion | 25,06 millions de francs | + 3,55 % |
| Total ¹ | 2.711,4 millions de francs | + 1,57 % |

Enfin, l'Etat garde à sa charge :

- les dépenses d'accompagnement : formation des formateurs, évaluation, centre de bilans de compétences.... qui passent de **349,3 à 355,24 millions de francs** en 1996.

- les moyens du réseau d'accueil (missions locales, PAIO), qui passent de **330,4 à 340 millions de francs**.

2. La formation en alternance

Les exonérations de charges sociales liées aux contrats de qualification sont en diminution de 7,9 % et s'établissent à **2.920 millions de francs** pour 125.000 contrats nouveaux -soit 15.000 de moins- qu'en 1995 : cette baisse est présentée comme la conséquence de la priorité donnée aux contrats d'apprentissage.

3. L'apprentissage

La participation traditionnelle de l'Etat aux actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage est globalement revue à la baisse (- 20 millions de francs, soit 500,9 millions de francs, tout en mettant l'accent sur les contrats de plan (+ 6 millions de francs). **Mais l'effort porte massivement sur les exonérations de charges sociales liées aux contrats : la dotation progresse de 27,6 % et atteint 4.235,9 millions de francs, 200.000 contrats d'apprentissage étant attendus en 1996, soit 40.000 de plus qu'en 1995.**

¹ Une enveloppe de rééquilibrage de 52,66 millions de francs a été transférée vers la dotation générale de décentralisation, au titre de l'aménagement du territoire.

4. L'aide à l'emploi

Le budget des charges communes comporte une dotation consacrée à l'aide directe à l'emploi des jeunes à travers deux dispositifs :

- **l'aide au premier emploi des jeunes ("A.P.E.J.")**, mise en place par décret du 11 août 1994, d'un montant de 2.000 francs par mois pendant 9 mois, s'adresse aux jeunes diplômés au chômage depuis 3 mois (l'aide est portée à 3.000 francs pour les jeunes acceptant de travailler à l'étranger). Le nombre d'entrées est de 25.000 sur les neuf premiers mois de l'année 1995, les prévisions étant de 100.000 pour 1996.

- **le complément d'accès à l'emploi**, institué à l'été 1995, constitué d'une prime de 2.000 francs par mois pendant 9 mois pour toute embauche de plus d'un an, à durée déterminée ou indéterminée.

En 1996, les crédits alloués à ces deux dispositifs varient peu (+ 0,3 %) et s'établissent à **1.650 millions de francs**.

D. CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE : PRIORITÉ AU SECTEUR MARCHAND

Les aides à l'emploi des chômeurs de longue durée sont nettement réorientées, en 1996, vers le secteur marchand.

1. La montée en puissance du contrat initiative emploi

Créé par la loi du 4 août 1995, le "CIE" s'adresse aux chômeurs de longue durée, aux Rmistes, aux travailleurs handicapés et aux personnes privées d'emploi âgées de plus de 50 ans. Il comporte une prime de 2.000 francs par mois, et une exonération des charges sociales patronales sur la partie du salaire inférieure ou égale à 1,2 SMIC.

Près de 60.000 contrats ont été conclus entre juillet et septembre 1995. Pour 1996, ce sont **350.000 contrats nouveaux** qui sont attendus, pour un coût total de **11.625 millions de francs**, alors que 3.200 millions de francs avaient été inscrits pour le CIE en août 1995 au budget des charges communes.

2. La suppression des contrats de retour à l'emploi (CRE)

A compter de la création du CIE, les "CRE" destinés aux chômeurs de longue durée et aux "Rmistés", ainsi que les contrats pour l'emploi des bénéficiaires du RMI ont été supprimés. La réduction de dépenses correspondante est de 1.913,8 millions de francs, les crédits destinés aux soldes des programmes s'élevant à **1.270 millions de francs**.

3. La diminution du programme de formation des chômeurs de longue durée

Les effectifs des stages pour chômeurs de longue durée diminuent, de 270.000 à 230.000, les crédits correspondants passant de 2.530 millions de francs à **2.217,3 millions de francs**.

4. Un moindre recours aux contrats emploi solidarité

En 1995, une enveloppe de 12.472 millions de francs permettait de financer 650.000 CES et 20.000 emplois consolidés (emplois aidés à la sortie des CES). Pour 1996, c'est une dotation de **12.073 millions de francs** qui est prévue pour financer 500.000 CES nouveaux et 20.000 emplois consolidés.

Le taux moyen de prise en charge par l'Etat des CES passera de 95 à 82 %, le fonds de compensation qui permet actuellement d'assurer une prise en charge complémentaire des CES pour certains publics et certains employeurs prioritaires, devant être supprimé.

E. TRAVAILLEURS PEU QUALIFIES : L'ALLÈGEMENT DES COÛTS DU TRAVAIL (ARTICLE 69 RATTACHE)

Les crédits alloués à la budgétisation des exonérations de charges sociales portant sur les bas salaires, inscrits au budget des charges communes, progressent de 108,6 % pour atteindre **36.512 millions de francs**.

Ce changement de dimension reflète l'institution de la **ristourne dégressive** de cotisations sociales par la loi du 4 août 1995 portant diverses mesures d'urgence relatives à l'emploi, ristourne fusionnée à compter du 1er juillet 1996 **par l'article 69 du projet de loi de finances** avec l'allègement de cotisations d'allocations familiales créé par la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993.

1. Le droit actuel

Les deux dispositifs existant actuellement sont :

- l'exonération ou l'allégement de 50 % de cotisations d'allocations familiales, institué par la loi quinquennale sur l'emploi (20 décembre 1993), progressivement étendu jusqu'au 1er janvier 1998 aux salaires inférieurs ou égaux à 1,5 SMIC ;

- la ristourne dégressive des cotisations sociales patronales portant sur les salaires inférieurs ou égaux à 1,2 % SMIC, instituée par la loi du 4 août 1995 portant diverses mesures d'urgence pour l'emploi.

2. La mesure proposée

- L'article 69 du projet de loi de finances propose de fusionner les deux dispositifs pour les salaires inférieurs ou égaux à 1,34 SMIC, pour la période comprise entre le 1er juillet 1996 et le 31 décembre 1997.

- L'article procède en deux temps :

1) L'extension progressive de l'exonération et de l'abattement de 50 % de cotisations d'allocations familiales instituée par la loi quinquennale sur l'emploi est bloquée au niveau de 1995 à partir du 1er janvier 1996, puis ne s'applique plus entre le 1er juillet 1996 et le 31 décembre 1997.

2) La ristourne dégressive de cotisations sociales est étendue, entre le 1er juillet 1996, des salaires inférieurs ou égaux à 1,2 SMIC aux salaires inférieurs ou égaux à 1,34 SMIC.

Les deux dispositifs sont donc remplacés par un seul dispositif provisoire.

Compte tenu des seuils existant dans les deux dispositifs actuels et dans celui proposé par l'article 69, l'avantage sera, entre le 1er juillet 1996 et le 31 décembre 1997 :

- maximal pour les salaires égaux au SMIC (soit 6.250 F mensuels ¹), où il atteindra 1.360 F par mois, soit 222 F de plus par rapport au système actuel,

¹ Chiffre au 1er juillet 1995.

- dégressif pour les salaires compris entre 1 et 1,235 SMIC, niveau auquel l'avantage relatif du nouveau dispositif sera nul ;

- nul pour les salaires supérieurs à 1,34 SMIC.

L'article 69 ¹ propose donc de concentrer résolument **l'effort d'allégement sur les salaires plus bas**, et en attend un effet emploi de 150.000 embauches, le coût supplémentaire de la mesure pour 1996 étant de 19 milliards de francs. Une évaluation du nouveau système devrait être présentée au Parlement dans le courant du deuxième semestre 1997.

¹ Par ailleurs, l'article 69 adapte le nouveau dispositif aux régimes particuliers d'exonérations des entreprises nouvelles et des entreprises implantées dans les zones de revitalisation rurale, ainsi qu'aux régimes spéciaux de sécurité sociale.

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

● Le **volume** atteint par les interventions en faveur de l'emploi rend le budget du travail de plus en plus difficile à appréhender, et ce d'autant que plus d'un tiers des crédits pour l'emploi figurent cette année au budget des charges communes.

Mais surtout, les mesures dites "d'urgence" pour l'emploi sont, depuis plusieurs années, financées par des **lois de finances rectificatives** et constituent un budget "bis" du travail qui n'apparaît plus dans les lois de finances initiales, ce qui rend les comparaisons d'une année à l'autre problématiques.

Ainsi, le collectif budgétaire du 4 août 1995 a-t-il ouvert plus de 15 milliards de francs pour l'emploi, finançant les débuts de la ristourne dégressive de cotisations sociales, ou du CIE, mais aussi la prolongation de 6 mois des aides aux contrats d'apprentissage et aux contrats de qualification, qui n'apparaissent pas dans le projet de budget initial pour 1996.

● Le **service public de l'emploi** semble aborder la tâche immense qui est la sienne avec une sérénité retrouvée.

- Votre rapporteur observe avec satisfaction les progrès enregistrés par l'Agence nationale pour l'emploi en 1995 : + 22,2 % d'offres collectées, + 20,4 % d'offres satisfaites. Théoriquement, selon les critères retenus par le contrat de progrès, ces résultats devaient justifier la création de 581 emplois : toutefois, l'Agence se satisfait des 151 créations d'emplois prévues dans le projet de budget pour 1996, grâce à un effort manifeste de productivité.

Deux questions demeurent : l'ANPE traite-t-elle mieux les **demandes** d'emplois, et notamment celles des chômeurs de longue durée ? Quelles améliorations peut-on attendre dans ce domaine ? L'adéquation entre les objectifs et les moyens prévus dans le contrat de progrès est-elle réaliste ?

- La progression des moyens de l'AFPA est raisonnablement ralentie en 1996 et reste compatible avec les engagements du contrat de progrès. Mais celui-ci suffira-t-il à réformer véritablement l'AFPA, sans que s'opère une refonte du statut des personnels, dont les salaires restent aujourd'hui encore indexés sur ceux de la métallurgie parisienne ? L'AFPA réussira-t-elle à trouver une juste place entre sa vocation de service public au service des demandeurs d'emploi, et celle de référence qualitative à l'égard de l'appareil de formation professionnelle français ?

③ **Le resserrement des actions traditionnelles de l'Etat soulève plusieurs questions.**

La diminution importante des actions menées en direction des salariés pose un problème de principe : quelle est la **responsabilité de l'Etat** vis à vis de ces formations ? Si sa priorité doit naturellement porter sur les publics en difficulté, peut-il encore conserver des interventions comme la participation au congé individuel de formation, même si 30 % des demandes de "CIF" ne sont pas honorées ? Dès lors, les entreprises sont-elles prêtes à prévoir et assurer les besoins d'adaptation de conversion de leurs propres salariés ?

Quant à la diminution des moyens mis à la disposition des services extérieurs pour gérer les plans sociaux des entreprises, elle est acceptable dans le contexte actuel de reprise économique, et inévitable tant qu'elle gage la progression des actions prioritaires. L'effort d'économie réalisé à cet égard en 1996 doit être particulièrement salué.

④ **Votre rapporteur tient à souligner les difficultés prévisibles d'insertion des jeunes.**

La décentralisation de la formation des jeunes paraît se dérouler de façon satisfaisante, et un programme spécial pour les jeunes en grande difficulté de 10.000 places a pu être financé en 1995, pour un coût de 378,7 millions de francs.

Mais le complément d'accès à l'emploi mis en place cet été pour ce même public ne semble pas rencontrer beaucoup de succès, et on peut s'inquiéter de voir de plus en plus de jeunes de 25 ans débiter leur carrière professionnelle par le revenu minimum d'insertion.

⑤ La réforme de la taxe d'apprentissage ne doit plus être différée : dans le système actuel, le financement de stages d'apprentis par l'entreprise vaut exonération de la taxe d'apprentissage. Or, la taxe finance les centres de formation : donc, plus le système "marche", moins il est financé... C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de ce que le gouvernement annonce un prochain projet de loi de réforme de ce système.

⑥ **Le budget de l'emploi en 1996 annonce un tournant** : le choix a été fait délibérément d'alléger les interventions de l'Etat en faveur des salariés et des plans sociaux des entreprises, pour porter l'effort sur les publics en difficulté : jeunes, chômeurs de longue durée, mais aussi travailleurs peu qualifiés. Votre rapporteur y voit le signe d'une politique résolue de lutte contre l'exclusion. A cet égard, votre rapporteur se félicite des bons résultats du "CIE" : 60.000 contrats en 3 mois, dont 70 % de contrats à durée indéterminée. Toutefois, il s'interroge sur la diminution du nombre de CES et les restrictions apportées à leur prise en charge qui risquent de créer un réel problème pour des publics en difficulté qui ne se tourneront pas vers le CIE parce qu'ils ne sont pas adaptés au monde de l'entreprise. Votre rapporteur ne doute pas que ce risque soit pris en compte à sa juste mesure dans la prochaine loi cadre contre l'exclusion.

CONCLUSION

Malgré l'effort soutenu des actions en faveur de l'emploi, les chiffres tout récents du chômage révèlent une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi de 28.200 au mois de septembre -soit une hausse de 1 % par rapport à fin août-, qui porte leur nombre total à 2.952.100.

Cette hausse a essentiellement touché les hommes (+ 1,7 %), et en particulier les jeunes de moins de 25 ans (+ 5,1 %), les plus sensibles à la conjoncture.

Les chiffres communiqués sur les principales actions de la politique de l'emploi font état d'un rythme soutenu des emplois aidés et d'une décélération des mesures d'accompagnement des restructurations, ce qui correspond au ralentissement de 9 %, sur un an, des licenciements pour motif économique.

Autres signes encourageants : l'emploi salarié continue d'augmenter, de + 1,6 % sur un an, et le nombre d'offres d'emploi déposées à l'ANPE a progressé de plus de 20 % depuis 12 mois.

Enfin, le démarrage des contrats initiative emploi a permis de réduire de 8.300 unités le nombre de chômeurs de longue durée.

Ces résultats illustrent l'ampleur des difficultés, mais aussi la nécessité absolue de renforcer l'effort consenti en faveur de l'emploi, comme le propose le projet de budget pour 1996.

ANNEXE N° 1
MODIFICATIONS APPORTEES PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1) Amendements de réductions de crédits adoptés par l'Assemblée nationale

Titre III = - 3 millions de francs

| | |
|--|-------|
| chapitre 34-94 "Statistiques et études générales" | - 0,3 |
| chapitre 34-95 "Informatique et télématique" | - 0,4 |
| chapitre 34-97 "Communication et information" | - 0,9 |
| chapitre 34-98 "Administration centrale - moyens de fonctionnement" | - 0,7 |
| chapitre 36-61 "Subvention aux organismes de formation, d'étude, de recherche" | - 0,7 |

Titre IV = - 66,16 millions de francs

| | |
|---|----------------------------|
| chapitre 43-71 "Formation professionnelle des adultes" | - 30 millions de francs |
| chapitre 43-03 3 "Formation professionnelle - fonctionnement" | - 10 millions de francs |
| chapitre 44-74 "Fonds national de l'emploi" | - 13,16 millions de francs |
| chapitre 44-76 "Actions pour la promotion de l'emploi" | - 10 millions de francs |

2) Amendements de majorations de crédits adoptés par l'Assemblée nationale

Après seconde délibération, trois majorations ont été votées à titre non reductible :

1) + 1,2 million de francs sur le chapitre 43-03 - Formation professionnelle, dont :

+ 0,1 million de francs sur l'article 14 - Réseau d'accueil.

+ 0,5 million de francs sur l'article 20 - Programme national de formation professionnelle.

+ 0,6 million de francs sur l'article 37 - Actions décentralisables.

2) + 0,08 million de francs sur le chapitre 44-74, article 42 - Fonds national de l'emploi - conversion des cadres.

3) + 4,079 millions de francs sur le chapitre 44-76 - Promotion de l'emploi, dont :

+ 0,849 million de francs sur l'article 20 - Subventions diverses.

+ 1,26 million de francs sur l'article 30 - Actions nationales pour la promotion de l'emploi.

+ 0,97 million de francs sur l'article 41 - Insertion par l'économique.

+ 1 million de francs sur l'article 50 - Dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi.

4) + 5 millions de francs en AP et CP sur le chapitre 66-00, article 30 - Dotation en capital du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale- contrats de plan Etat - régions.

TOTAL = 10,28 millions de francs

ANNEXE N° 2

L'EXECUTION DU BUDGET DE 1995

Le rapport sur l'exécution du budget de 1995 paru à la fin du mois de septembre fait apparaître un écart entre les crédits ouverts et la dotation initiale de + 17 %.

L'origine des **apports de crédits** est la suivante :

| 1995 (fin septembre) | Crédits LFI | Crédits LFR | Reports | Fonds de concours* | Total |
|-------------------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------------|-------------------|
| Titre III | 8.173 | 3,50 | 50,76 | 25,32 | 8.252,42 |
| Titre IV | 80.440 | 5.400 | 5.317,95 | 4.456,32 | 95.614,72 |
| Total DO | 88.613 | 5.403,50 | 5.368,71 | 4.481,64 | 103.867,14 |
| Titre V | 77 | 0 | 68,40 | | 145,20 |
| Titre VI | 424 | 0 | 201,17 | | 624,95 |
| Total DC | 501 | 0 | 269,57 | 0 | 770,15 |
| Total général | 89.114 | 5.403,50 | 5.368,28 | 4.481,64 | 104.637,29 |

* Dont - 7,85 millions de francs d'annulation de trop perçu de fonds de concours au titre des ASFNE

LFI : Loi de finances initiale

LFR : Loi de finances rectificative

Le budget est augmenté de 14 % par le seul **collectif** du 4 août 1993.

Les **reports** sont inférieurs d'un tiers aux reports de 1993 sur 1994 : soit - 2,6 milliards de francs.

Les **fonds de concours** rattachés fin septembre 1995 s'élèvent à 4.482 milliards de francs, dont :

* 1.758 millions de francs pour les crédits gérés par la mission du Fonds social européen :

* 1.890 millions de francs au titre des allocations spéciales du FNE.

Après transferts, répartitions et annulations, les crédits ouverts fin septembre s'établissent à 103.885 millions de francs :

- * transferts : - 550 millions de francs ;
- * répartitions : + 129 millions de francs ;
- * annulations (collectif) : - 331 millions de francs.

Les **annulations** représentent 0,4 % de la loi de finances initiale et sont très inférieures à celles pratiquées en 1993 et 1994 :

(En millions de francs)

| Annulations 1993 | Annulations 1994 |
|-------------------------|-------------------------|
| - 1.179,48 (2 % LFI) | - 803,42 (1 % LFI) |

(Informations extraites de la note sur l'exécution du budget de 1995. Ministère du travail, du dialogue social et de la participation - Septembre 1995).