

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2001

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Louis SOUVET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Campion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Jean-René Lecerf, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Valérie Létard, MM. Jean Louis Masson, Serge Mathieu, Mmes Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 et 87 (annexe n° 17) (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	8
I. LA HAUSSE DU CHÔMAGE RÉVÈLE LES FAILLES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI MENÉE DEPUIS 1997	12
A. UNE REMONTÉE DU CHÔMAGE QUI POURRAIT DURER	12
1. <i>Une dégradation très nette du marché du travail</i>	12
2. <i>Des partenaires sociaux critiques sur la politique menée depuis 1997</i>	13
B. LE CHÔMAGE STRUCTUREL DE MASSE RESTE UNE RÉALITÉ	14
1. <i>L'absence de réformes structurelles du marché du travail</i>	14
2. <i>Une politique qui accroît les pénuries de main-d'œuvre</i>	15
C. DES PERFORMANCES À LA TRAÎNE DE NOS VOISINS EUROPÉENS	16
1. <i>Un taux de chômage parmi les plus élevés d'Europe</i>	16
2. <i>Une forte dégradation de l'attractivité du « site France »</i>	17
II. LES 35 HEURES MULTIPLIE LES INÉGALITÉS SANS EFFETS DÉTERMINANTS SUR L'EMPLOI	19
A. UN COÛT PROHIBITIF POUR DES RÉSULTATS IMPOSSIBLES À ÉVALUER PRÉCISÉMENT	19
1. <i>Un coût de plus en plus déraisonnable</i>	19
a) <i>Le coût des 35 heures n'est pas inclus dans le budget de l'emploi</i>	19
b) <i>La promotion de l'emploi occupe maintenant une place résiduelle dans le budget</i>	21
2. <i>Le bilan quantitatif des 35 heures est toujours en débat</i>	23
a) <i>La durée du temps de travail est en baisse</i>	23
b) <i>Le Plan estime à moins de 200.000 le nombre d'emplois effectivement créés par la RTT</i>	23
B. UNE MULTIPLICATION DES INÉGALITÉS INJUSTIFIÉE	25
1. <i>Des inégalités entre les salariés</i>	25
2. <i>Des inégalités entre les entreprises</i>	26
C. LA NÉCESSAIRE RÉVISION DE LA LOI AUBRY II	27
1. <i>Une loi inapplicable aux PME</i>	27
2. <i>Une révision nécessaire qui favoriserait le rôle de la négociation collective</i>	28
III. UNE POLITIQUE QUI NÉGLIGE LE DÉVELOPPEMENT DES EMPLOIS PÉRENNES DANS LE SECTEUR MARCHAND	29
A. LES INCERTITUDES DU PROGRAMME « EMPLOI JEUNES »	30
1. <i>Un demi-échec compte des résultats et de l'objectif de départ</i>	30
a) <i>Des résultats très éloignés de l'objectif de départ</i>	30
b) <i>Un financement peu transparent et très coûteux</i>	32
2. <i>L'impossible solvabilisation des emplois créés dans le secteur non-marchand</i>	33
a) <i>Un plan de consolidation qui traduit l'échec de la démarche poursuivie</i>	33
b) <i>Des perspectives à préciser après 2002</i>	34

B. L'EFFORT INSUFFISANT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES EMPLOIS PÉRENNES	34
1. <i>La grande diversité des dispositifs en faveur des publics en difficultés</i>	36
a) Le développement du programme TRACE	36
b) Un recentrage à poursuivre des contrats aidés dans le secteur non marchand	37
c) Le regrettable amoindrissement du CIE	39
2. <i>Les dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle des publics fragilisés</i>	41
a) Les stages et l'insertion par l'économie	41
b) L'effort en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées	42
C. LA NÉCESSAIRE LIMITATION DES AIDES AU RETRAIT D'ACTIVITÉ.....	43
1. <i>La nécessité d'augmenter le taux d'activité des salariés âgés</i>	43
2. <i>La baisse des crédits en faveur des retraits d'activité</i>	44
IV. L'ÉVOLUTION LABORIEUSE DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	47
A. LE MINISTÈRE DE L'EMPLOI VOIT SES MOYENS AUGMENTER SANS AVOIR POUR AUTANT À SE RÉORGANISER	48
1. <i>Des crédits qui continuent à augmenter</i>	48
2. <i>Un ministère qui tarde à entreprendre sa propre réforme</i>	49
B. L'ANPE DÉVELOPPE SA FONCTION DE PARTENAIRE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE.....	51
1. <i>Des moyens en augmentation dans le cadre du 3ème contrat de progrès</i>	51
2. <i>Un rôle important dans la mise en œuvre du PARE</i>	52
C. L'UNEDIC S'AFFIRME COMME UN PARTENAIRE INCONTOURNABLE DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	53
1. <i>Un partenaire exigeant du service public de l'emploi</i>	53
2. <i>Des relations avec l'Etat qui tardent à se normaliser</i>	53
V. LA NÉCESSAIRE REDÉFINITION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI.....	55
A. RÉTABLIR LA CONFIANCE AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX	55
1. <i>Redéfinir le rôle respectif de la loi et du contrat</i>	55
2. <i>L'indispensable modification de la loi « Aubry II »</i>	56
B. ÉVALUER L'ENSEMBLE DES POLITIQUES EN FAVEUR DE L'EMPLOI.....	57
1. <i>La nécessaire réexamen de l'ensemble des dispositifs en faveur de l'emploi</i>	57
2. <i>L'indispensable évolution du programme « emplois-jeunes »</i>	57
C. AUGMENTER LE TAUX D'ACTIVITÉ.....	58
1. <i>Encourager l'entrée dans l'emploi</i>	58
2. <i>Favoriser le maintien dans l'emploi</i>	58
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	60
• <i>Art. 68 (art. L. 322-4-2 et L. 322-4-6 du code du travail) Réforme du contrat initiative-emploi</i>	60
• <i>Art. 69 (art. 5 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions) Institution d'une bourse d'accès à l'emploi pour les jeunes engagés dans le programme trajet d'accès à l'emploi (TRACE)</i>	64
• <i>Art. 70 bis (art. L. 351-10-1 du code du travail) Création d'une allocation équivalent retraite</i>	66
TRAVAUX DE LA COMMISSION	70

I. AUDITION DU MINISTRE.....	70
II. EXAMEN DE L'AVIS	71
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION.....	77
ANNEXE N° 1 - QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR POUR AVIS AUX PARTENAIRES SOCIAUX.....	79
ANNEXE N° 2 - LISTE DES AUDITIONS ET COMPTES RENDUS DES AUDITIONS.....	80
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS.....	82
I. AUDITIONS DU MARDI 16 OCTOBRE 2001.....	82
▪ AUDITION DE M. ROBERT BUGUET, PRÉSIDENT ET DE M. PIERRE BURBAN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'UPA.....	82
▪ AUDITION DE M. JEAN-FRANÇOIS VEYSSET, VICE-PRÉSIDENT CHARGÉ DES AFFAIRES SOCIALES ET M. GEORGES TISSIÉ, DIRECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA CGPME.....	82
II. AUDITIONS DU MERCREDI 17 OCTOBRE 2001.....	84
▪ MME SYLVIANE LAROUSSE, PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES, M. BRUNO WEBER, CHEF DU DÉPARTEMENT SOCIAL ET MME MARIE-JOSÉE RANNO, CONSEILLER POUR LES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT, DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE.....	84
▪ M. JEAN-CLAUDE QUENTIN, SECRÉTAIRE CONFÉDÉRAL DE LA CGT-FO	84
▪ M. JEAN-MICHEL MARTIN, SECRÉTAIRE CONFÉDÉRAL, CHARGÉ DE LA FORMATION, ET M. JEAN-CLAUDE MEYNET, SECRÉTAIRE CONFÉDÉRAL CHARGÉ DE L'EMPLOI, DE LA CFDT	85
III. AUDITIONS DU MARDI 23 OCTOBRE 2001	86
▪ AUDITION DE M. JEAN-PIERRE PHILIBERT, CHARGÉ DES RELATIONS EXTÉRIEURES, M. DOMINIQUE TELLIER, CHARGÉ DE L'APPLICATION DES 35 HEURES ET MME CATHERINE MARTIN, CHARGÉE DE L'EMPLOI, AU MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE (MEDEF).....	86
▪ M. ANDRÉ-PAUL BAHUON, PRÉSIDENT NATIONAL, ET MME DELPHINE SLANOSKI, DIRECTEUR DES SERVICES, DE L'IFEC	86
▪ M. JEAN-PIERRE REVOIL, DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DE L'UNEDIC	87
IV. AUDITIONS DU MERCREDI 24 OCTOBRE 2001	89
▪ AUDITION DE M. MICHEL COQUILLION, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT CHARGÉ DES NÉGOCIATIONS, ET MME JOËLLE MORIZETTI, CONSEILLER TECHNIQUE, DE LA CFTC.....	89

▪ M. MICHEL BERNARD, DIRECTEUR GÉNÉRAL, ET M. JEAN-LOUIS DAGUERRE, DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI	90
V. AUDITIONS DU MARDI 6 NOVEMBRE 2001.....	91
▪ AUDITION DE M. JEAN-MARC ICARD, SECRÉTAIRE NATIONAL, MM. ALAIN LECANU ET NICOLAS MIJOLE DE LA CFE-CGC	91
ANNEXE N° 3 - CONTRIBUTION ÉCRITE DE LA CGT	93
ANNEXE N° 4 - POSITION COMMUNE DU 16 JUILLET 2001 SUR LES VOIES ET MOYENS DE L'APPROFONDISSEMENT DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE	96

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de budget du ministère de l'emploi revêt cette année une importance particulière puisqu'il s'agit du dernier budget de la présente législature.

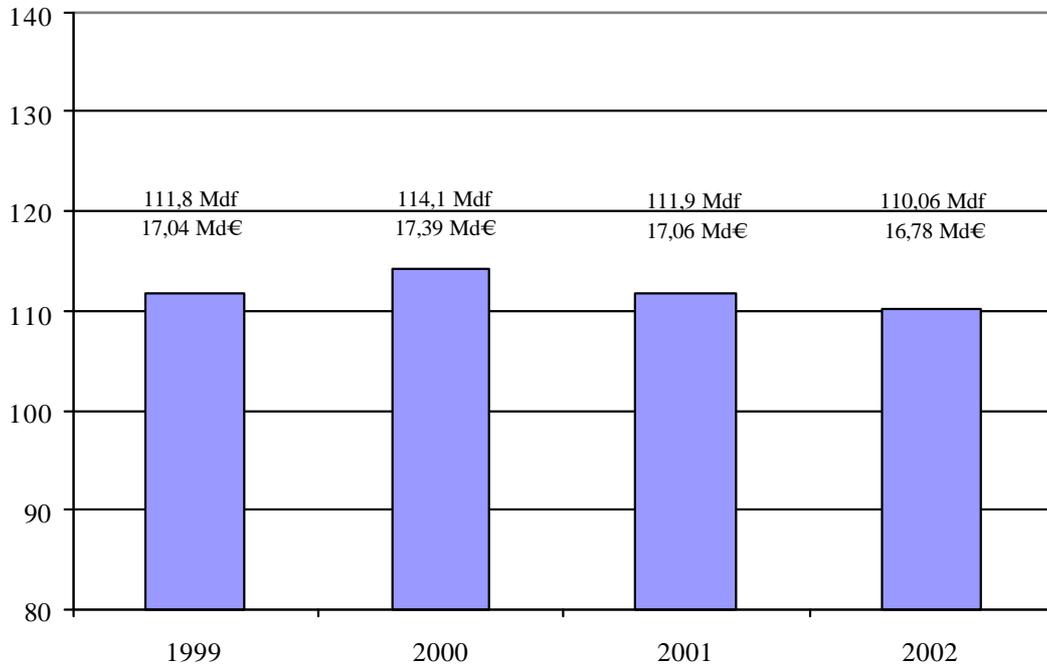
Par ailleurs, et compte tenu de la place que le Gouvernement a souhaité –à juste titre- accorder à l'emploi depuis 1997, cet examen est aussi l'occasion d'effectuer un bilan de la politique de l'emploi conduite depuis plus de quatre ans.

Pour ce faire, votre rapporteur pour avis a souhaité auditionné l'ensemble des partenaires sociaux¹ ainsi que la Chambre de commerce et d'industrie de Paris et l'IFEC. Le compte rendu de ces auditions ainsi qu'une contribution écrite de la CGT sont présentés en annexe du présent avis.

En 2002, les crédits du ministère s'élèveront à 16,8 milliards d'euros (110 milliards de francs), ce qui correspond à une baisse de 1,6 % qui fait suite à une baisse de 1,9 % l'année précédente. Le Gouvernement justifie la baisse de ces crédits par l'amélioration de la situation de l'emploi.

¹ *CFDT, FO, CGC, CFTC, MEDEF, CGPME, UPA.*

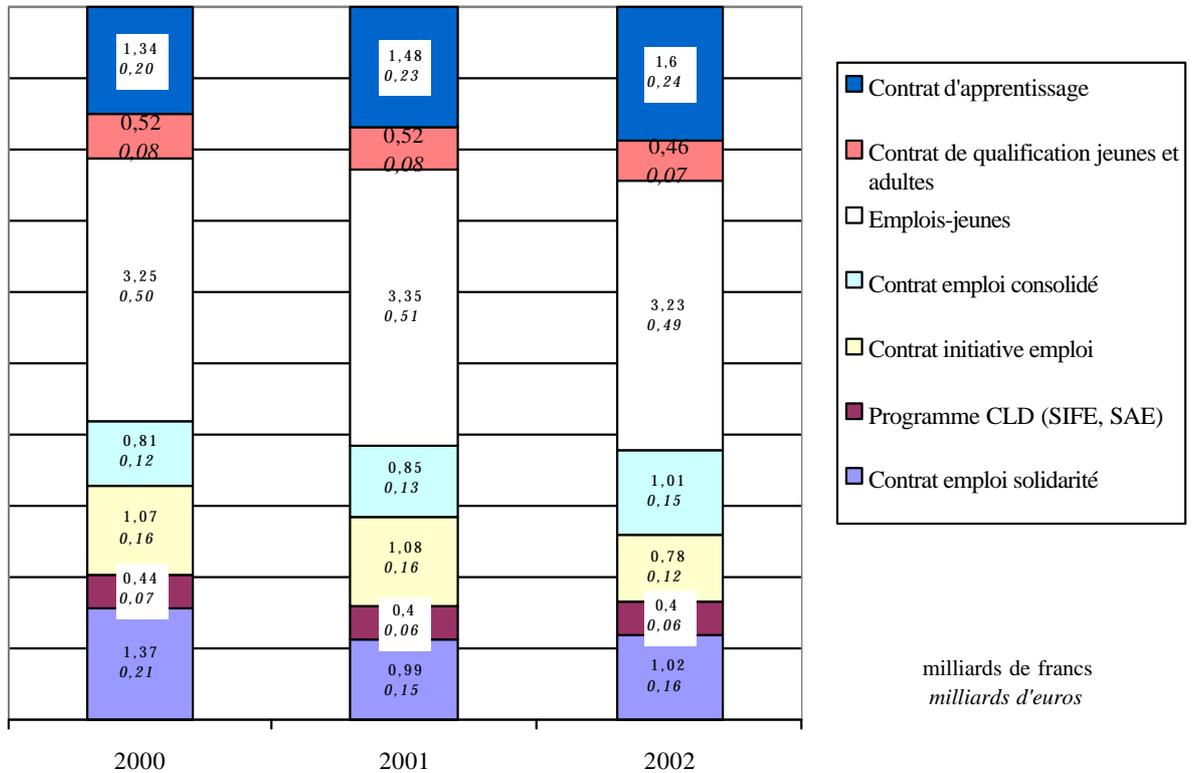
Evolution du budget (à structure 2002) depuis 1999



Compte tenu du fait que le financement des 35 heures est assuré par le FOREC qui est rattaché à la loi de financement de la sécurité sociale, ce sont les emplois-jeunes qui constituent la première priorité de ce budget.

Comme l'année passée, l'organisation du budget continue à évoluer pour tenir compte des priorités du Gouvernement. On observe en particulier une baisse des crédits consacrés au CIE et à l'aide aux restructurations.

Principaux dispositifs

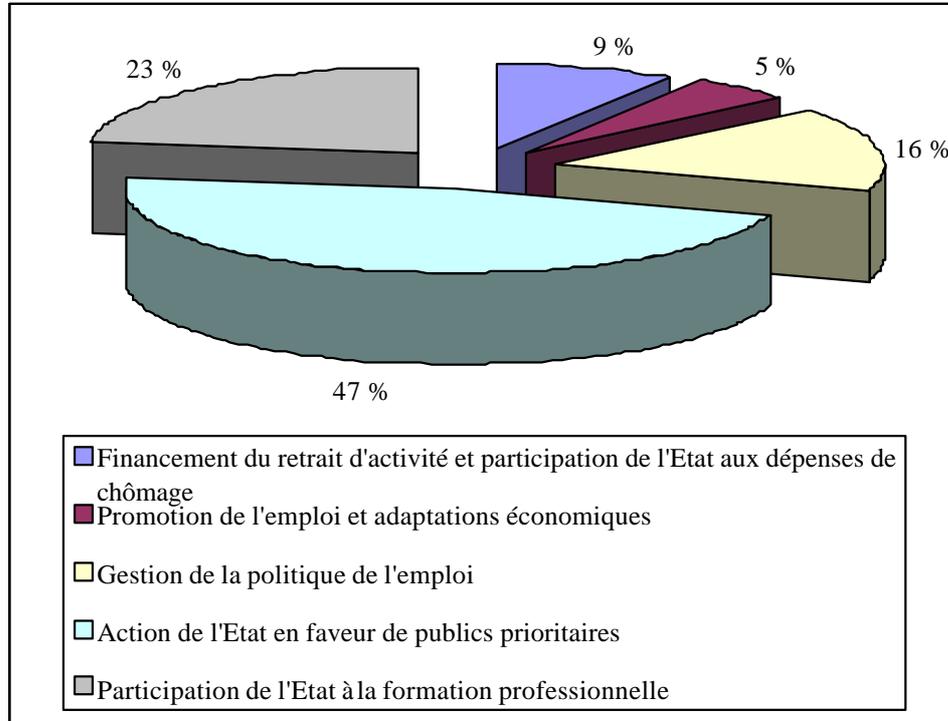


Le présent avis examine le bilan de la politique de l'emploi suivie depuis 1997 en s'attardant en particulier sur les 35 heures. Il développe les raisons pour lesquelles ce bilan n'apparaît pas satisfaisant.

Il s'attache également à rappeler l'ensemble des propositions réalisées par votre commission au cours de cette législature afin de définir les priorités qui pourraient être retenues après 2002.

Cette réorientation de la politique de l'emploi est devenue d'autant plus urgente que le taux de chômage recommence à augmenter.

Structure par agrégats du projet de loi de finances 2002



I. LA HAUSSE DU CHÔMAGE RÉVÈLE LES FAILLES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI MENÉE DEPUIS 1997

A. UNE REMONTÉE DU CHÔMAGE QUI POURRAIT DURER

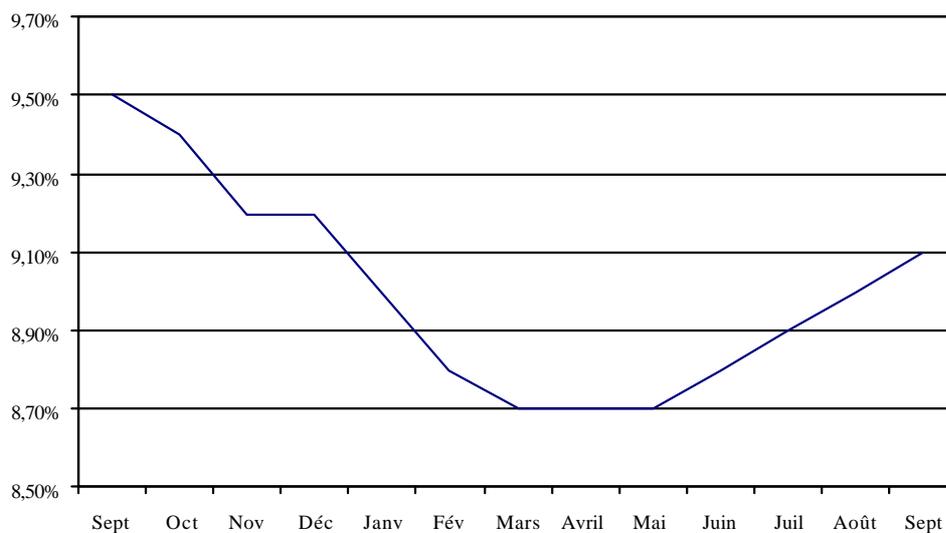
Après avoir connu de très bonnes performances en termes de créations d'emplois à la suite du retour de la croissance (le taux de chômage atteignait 12,3 % en juin 1997), la France est aujourd'hui confrontée à une hausse sensible de son taux de chômage.

Ce brusque retournement éclaire d'un jour nouveau les résultats d'hier et balaye l'idée selon laquelle la politique menée par le Gouvernement aurait été à l'origine d'une «exception» française en termes de baisse du chômage.

1. Une dégradation très nette du marché du travail

Après avoir atteint un plancher en mars à 8,7 %, le taux de chômage est remonté pour atteindre, en septembre, 9,1 %. Le nombre des demandeurs d'emploi a ainsi augmenté de 5.500 en mai, 8.500 en juin, 39.600 en juillet, 11.100 en août et 13.100 en septembre.

Evolution du taux de chômage français au cours des douze derniers mois



Avec 2.140.900 chômeurs, notre pays est encore loin du « plein emploi » imprudemment évoqué au printemps comme une perspective réaliste dans un horizon rapproché. Le chômage de masse reste dans notre pays une réalité, ce qui doit nous faire nous interroger sur les fondements de la politique que nous pouvons mener pour le combattre.

Car, outre la fragilité de nos résultats en termes de baisse du chômage, dont témoigne la récente hausse du nombre de demandeurs d'emploi, c'est l'idée même selon laquelle nous aurions eu des résultats extraordinaires depuis 1997 qui est aujourd'hui battue en brèche y compris, sinon surtout, par les partenaires sociaux.

2. Des partenaires sociaux critiques sur la politique menée depuis 1997

La très forte sensibilité de l'évolution de l'emploi à la conjoncture amène naturellement à nuancer très sensiblement les mérites de l'action Gouvernementale dans la baisse du chômage intervenue depuis 1997.

Ainsi la Chambre de commerce et d'industrie de Paris considère que *« les performances françaises en termes de réduction du chômage ne sont pas si extraordinaires que cela comparées au reste de l'Europe »*¹. Elle ajoute qu'*« il n'y a pas eu d'exception française »*.

L'Institut Français des Experts-Comptables (IFEC) corrobore cette analyse en attribuant les mérites du retour de l'emploi à la conjoncture.

La CFTC *« confirme le rôle très important joué par la conjoncture depuis 1997 en observant qu'une entreprise n'embauche pas si elle n'a pas besoin d'un salarié »*.

La CFE-CGC également *« considère que la baisse du chômage s'explique d'abord par la croissance, comme l'illustre a contrario la hausse à laquelle on assiste depuis plusieurs mois »*.

La CGT dresse même un véritable réquisitoire de la politique menée par le Gouvernement en estimant que : *« le chômage remonte parce que la croissance des années 1997-2000 n'a pas été suffisamment élevée et surtout parce qu'elle portait des contradictions importantes qui ont affaibli les bases d'une croissance durable. Il s'agit surtout des facteurs suivants : la progression de la précarité, l'insuffisance des investissements en France (surtout dans les nouvelles technologies et dans la recherche-développement), l'importance des investissements à l'étranger, l'insuffisance des efforts de*

¹ Voir les comptes rendus des auditions en annexe n° 2 du présent avis.

qualification (notamment de la part des entreprises) et un partage de la valeur ajoutée qui reste en défaveur des salaires »¹.

B. LE CHÔMAGE STRUCTUREL DE MASSE RESTE UNE RÉALITÉ

La plupart des partenaires sociaux et des organismes auditionnés par votre rapporteur sont d'accord avec votre commission pour considérer que les causes du chômage structurel n'ont pas été véritablement combattues depuis 1997.

1. L'absence de réformes structurelles du marché du travail

L'absence de réformes structurelles du marché du travail explique pourquoi le taux de chômage n'est pas descendu en dessous de 9 % contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des pays développés.

Comme le remarque en effet la CGPME, *« le retournement de conjoncture déjà visible dans le tourisme et le transport, s'il n'est pas encore alarmant, se traduit déjà par une décélération du nombre de créations d'emplois, ce qui montre que la politique de l'emploi n'a pas traité les vraies causes du chômage ».*

Pour la CGT-FO, *« il y a eu une réduction du chômage mais elle n'a pas attaqué le noyau dur du chômage de longue durée et des personnes les plus fragiles ».*

Ce point de vue des partenaires sociaux est corroboré par les estimations du taux de chômage structurel français qui demeure très élevé autour de 9 %.

¹ Voir la contribution écrite adressée par la CGT à votre rapporteur pour avis en annexe n° 3 du présent avis.

Estimation récente du Nairu¹ en France

Richardson et al. (2000)	10,1 %
FMI (1999)	10 %
Artus (2000)	8 %
Irac (1999)	10-11 %
l'Horty-Rault (1999)	12 %
Heyer et al. (1999)	9,1 %
Cotis et al. (1997)	10 %

Sources : OCDE, *op. cité*.

Cela signifie clairement que la baisse du taux de chômage observée depuis 1997 s'explique par la conjoncture et que toute baisse supérieure ne peut qu'être la conséquence de réformes structurelles du marché du travail sur le modèle de la nouvelle convention d'assurance chômage².

2. Une politique qui accroît les pénuries de main-d'œuvre

Les carences de la politique de l'emploi menée depuis 1997 ont pris toute leur dimension avec le développement des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité dans un contexte marqué par la persistance d'un fort taux de chômage.

Selon M. Michel Bernard, directeur général de l'ANPE, « *même si elles sont moindres, des difficultés de recrutement demeurent dans certains secteurs* ». Ces pénuries de main-d'œuvre sont considérées comme très importantes par la CCIP et l'IFEC.

La DARES insiste sur le fait que les difficultés de recrutement tiennent autant à des facteurs géographiques qu'à la nature des métiers concernés³. Les tensions sur le marché du travail sont ainsi particulièrement accentuées en Ile-de-France et dans ses franges sud-ouest, en Alsace, dans une partie de la Champagne-Ardenne, de Rhône-Alpes et du massif central. Les facteurs de ces disparités sont multiples : spécificités et dynamiques des systèmes de production, ajustements différents entre emploi et population active, mobilité plus ou moins importante des salariés. Par ailleurs, la sensibilité à l'environnement régional est variable selon les métiers.

¹ Le NAIRU (*non accelerating inflation rate of unemployment*) est le taux de chômage en dessous duquel il n'est pas possible de descendre, compte tenu de l'état du marché du travail, sans augmenter le taux d'inflation.

² Voir à cet égard le IV B. du présent avis.

³ DARES, *Premières synthèses, octobre 2001, n° 43.1, « La dimension régionale des difficultés de recrutement »*.

Encore une fois, force est de constater que la seule réforme de nature à combattre ces pénuries de main-d'œuvre, entreprise depuis 1997, ne saurait être portée au crédit du Gouvernement, puisqu'il s'agit de la nouvelle convention d'assurance-chômage qui prévoit, par exemple, une aide à la mobilité.

C. DES PERFORMANCES À LA TRAÎNE DE NOS VOISINS EUROPÉENS

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement, la baisse du chômage observée en France n'a rien eu d'exceptionnel. Le niveau du taux de chômage français demeure même une incongruité parmi les pays développés. Par ailleurs, la dégradation de la compétitivité du «site France» observée depuis 1997 ne laisse rien augurer de bon pour les mois qui viennent.

1. Un taux de chômage parmi les plus élevés d'Europe

Le taux de chômage français (9,1 % en septembre) demeure sensiblement plus élevé que celui des autres pays européens. En effet, il est de 2 % aux Pays-Bas, 5 % au Danemark, 5,1 % au Royaume-Uni, 5,4 % aux États-Unis et 8, % dans la zone euro.

Taux de chômage des principaux pays développés (2001)

Royaume-Uni (<i>sept.</i>)	5,1
France (<i>sept.</i>)	9,1
Allemagne (<i>oct.</i>)	9,5
Italie (<i>juillet</i>)	9,4
Pays-Bas (<i>sept.</i>)	2,0
Espagne (<i>sept.</i>)	13,0
Etats-Unis (<i>oct.</i>)	5,4
Zone Européenne (<i>sept.</i>)	8,3

Source : The Economist, 17 novembre 2001.

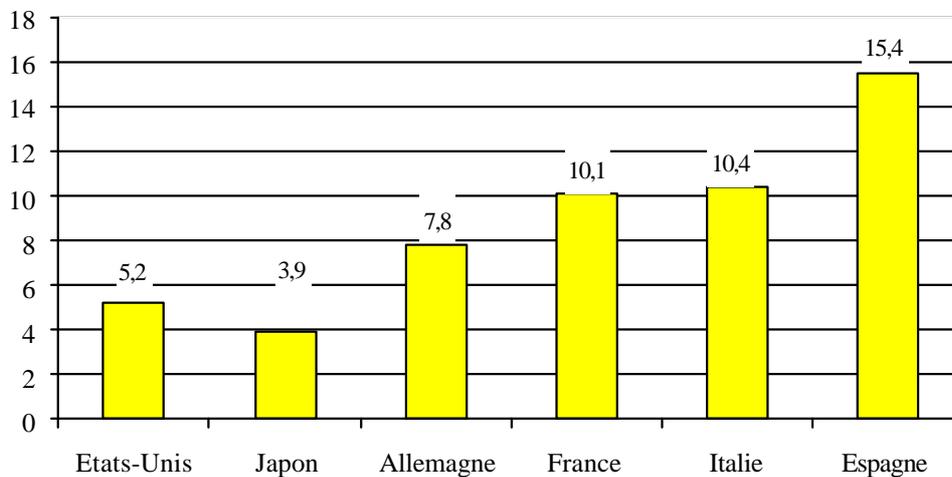
Afin de défendre son bilan, le Gouvernement développe un argument assez sophistiqué selon lequel, la baisse du chômage a été plus forte en France que chez nos voisins au cours de la dernière année. Cet argument n'est pas pertinent car plus le chômage est bas, moins il peut diminuer.

Par ailleurs, même ce critère n'est pas à l'avantage du Gouvernement. Si le taux de chômage français a en effet baissé de 0,3 point sur les douze derniers mois (de 9,4 à 9,1 %), cette baisse a été de 0,5 point aux Pays-Bas (de 2,5 à 2 %) et au Danemark (de 5,5 à 5 %), de 0,8 point en Espagne (de 13,8 à 13 %) et de 1,1 point en Italie (de 10,5 à 9,4 %).

En réalité, bien qu'ayant un taux de chômage plus élevé, la performance française a été la même que celle de la zone euro (- 0.3 point en passant de 8,6 à 8,3 %).

Cette moindre performance française s'explique très largement par un niveau supérieur du taux de chômage structurel qui trouve son origine dans l'absence de réformes du marché du travail depuis 1997, à l'exception de la nouvelle convention d'assurance-chômage, qui ne saurait cependant être portée au crédit du Gouvernement.

Taux de chômage structurel des pays développés (NAIRU)



Source : Richardson et alii, 2000

2. Une forte dégradation de l'attractivité du « site France »

La politique générale menée par le Gouvernement depuis 1997 a considérablement accru les spécificités françaises, qu'il s'agisse de la réglementation du travail (35 heures, « réforme du droit du licenciement... ») ou de la fiscalité.

Un rapport du Sénat a ainsi établi qu'aux yeux de certains chefs d'entreprise -notamment dans les filiales des grands groupes internationaux présents en France- notre pays se situait en dehors du marché et était

systématiquement écarté des décisions d'investissement concernant l'Europe au profit du Royaume-Uni, des Pays-Bas ou de l'Espagne¹.

Cette analyse a depuis été confirmée par le rapport présenté au Premier ministre par M. Michel Charzat sur « l'attractivité du territoire français » dans lequel on peut lire que la France souffre d'« *une fiscalité jugée dissuasive (et d'un) environnement juridique et social considéré comme peu propice aux affaires* »².

Le rétablissement de la compétitivité française constituera, à n'en pas douter, une condition indispensable à une baisse importante du chômage au cours de la prochaine législature.

¹ Rapport d'information du Sénat n° 386 (2001-2001), « Mondialisation : réagir ou subir ? La France face à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises », M. Denis Badré, président, M. André Ferrand, rapporteur.

² Voir p. 1 de ce rapport.

II. LES 35 HEURES MULTIPLIENT LES INÉGALITÉS SANS EFFETS DÉTERMINANTS SUR L'EMPLOI

A. UN COÛT PROHIBITIF POUR DES RÉSULTATS IMPOSSIBLES À ÉVALUER PRÉCISÉMENT

1. Un coût de plus en plus déraisonnable

Les 35 heures constituent assurément la principale mesure mise en œuvre par le Gouvernement dans le domaine de l'emploi au cours de cette législature. Pourtant, malgré son coût, elle ne figure pas au budget de l'emploi ce qui revient à en tronquer la présentation et à lui ôter une bonne part de sa cohérence.

a) *Le coût des 35 heures n'est pas inclus dans le budget de l'emploi*

La loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail a prévu la mise en place, à compter du 1^{er} février 2000, d'un nouvel allègement de charges qui élargit et associe, dans le cadre des 35 heures, les dispositifs précédents (« ristourne Juppé », « exonération de Robien », « aide Aubry I »...). Le montant de ces allègements de charges sociales est estimé à 100 milliards de francs par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

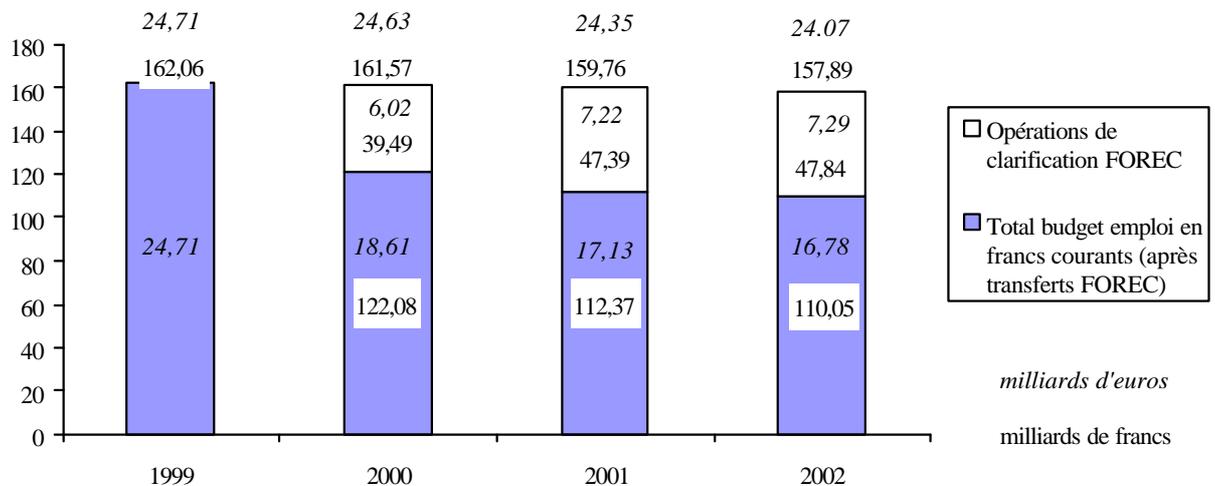
Comme le souligne Alain Vasselle dans son rapport sur le projet de loi de financement pour 2002, la masse des crédits nécessaires au financement des allègements de charges rendait leur prise en charge par le budget de l'Etat « *totalemment incompatible avec la vertu budgétaire proclamée et affichée par le Gouvernement* »¹. C'est pourquoi celui-ci a décidé de mettre à contribution la sécurité sociale par l'intermédiaire du FOREC.

En conséquence, le coût des 35 heures, qui s'élève en 2002 à 102 milliards de francs continue à être pris en charge par le FOREC, alimenté en partie par des recettes fiscales de l'Etat à hauteur de 71,9 milliards de francs. Sur la période 2000-2002, le montant de la mise à contribution des régimes sociaux au financement des 35 heures est estimé à près de 85 milliards de francs.

¹ *Rapport n°60 du Sénat (2001-2002) fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, tome I, p.21 et suivantes.*

Le basculement de la prise en charge des allègements de charges sociales sur le FOREC a profondément modifié la physionomie du budget de l'emploi qui a fondu d'environ un tiers depuis 1999 alors même que le surcroît de dépenses occasionné par la loi Aubry II du 19 janvier 2000 aurait du, au contraire, se traduire par son augmentation.

Evolution du budget depuis 1999
(avec opérations de clarification FOREC)



Il résulte de la présente situation une grande confusion puisque des dépenses décidées par l'Etat et concernant l'emploi sont en fait financées par d'autres, ou par lui-même, mais en dehors du cadre du budget.

Outre l'« onde de chocs » provoquée sur les comptes sociaux et qu'a parfaitement analysé notre collègue Alain Vasselle, c'est la politique de l'emploi qui semble prise dans le tourbillon des 35 heures. De nombreux dispositifs sont maintenant subordonnés à la réduction du temps de travail (allègements de charges sur les bas salaires, allègement spécifique au CIE) ou sont appelés à disparaître progressivement à son profit (aide spécifique aux zones franches urbaines reconduite pour seulement trois ans).

Le mélange des dispositifs, des objectifs et des financements rend pratiquement impossible toute évaluation des résultats, ce qui constitue d'ailleurs sans doute un des buts de la manœuvre. Comment sera à l'avenir comptabilisée l'embauche d'un bénéficiaire du CIE ? Sera-t-il considéré comme un emploi créé ou préservé par les 35 heures au motif que l'exonération des cotisations sociales attaché au contrat sera celle de la loi Aubry II ? Auquel cas, nul doute que les statistiques du ministère de l'emploi sur les résultats de cette loi continueront à satisfaire le Gouvernement.

b) La promotion de l'emploi occupe maintenant une place résiduelle dans le budget

Le budget de l'emploi ne comprend plus maintenant que des crédits résiduels en matière de promotion de l'emploi.

Les aides au conseil à la réduction du temps de travail constituent maintenant la seule contribution du budget de l'emploi au financement de la réduction du temps de travail. Elles s'élèveront à 39,33 millions d'euros en 2002. Cette baisse est d'autant plus étonnante que ces crédits sont principalement destinés aux PME.

Promotion de l'emploi et adaptations économiques

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution (%)
PROMOTION DE L'EMPLOI ET ADAPTATIONS ÉCONOMIQUES PUBLICS PRIORITAIRES	867,88	912,04	5,1
A - Réduction du temps de travail	42,69	39,33	- 7,9
Aides au conseil RTT	42,69	39,33	- 7,9
B - Allègement du coût du travail	607,66	731,85	20,4
ZRR-ZRU/ZF/Corse	249,25	304,90	22,3
Divers : HCR/DOM/Presse/Travailleurs indépendants	358,41	426,95	19,1
C - Promotion de l'Emploi	69,66	73,02	4,8
Dotations pour la promotion de l'emploi	8,97	10,77	20,0
Aides au conseil, ingénierie	2,04	3,56	74,3
Diagnostic conseil et développement des entreprises nouvelles	58,65	58,69	0,1
D - Accompagnement des restructurations	147,87	67,84	- 54,1
Chômage partiel	22,87	20,58	- 10,0
Dotation globale - restructurations	44,21	42,69	- 3,4
Conventions de conversion	76,22	0,00	- 100,0
Divers : ATD	4,57	4,57	- 0,1

(en millions d'euros)

Le budget a également conservé les mesures ciblées d'exonération de charges sociales.

Les crédits consacrés aux zones de revitalisation rurale (ZRR) et aux zones de revitalisation urbaine (ZRU) baisseront en 2002 à 33,54 millions d'euros contre 64 millions en 2001. Ces crédits permettront de majorer les

allègements liés à la réduction du temps de travail. La DARES estime¹ que ce double dispositif a permis de créer 18.700 embauches en 2000 et environ 64.000 depuis 1997.

Par ailleurs, la dotation en faveur des exonérations de charges dans les zones franches passera de 152,45 millions de francs en 2001 à 243,9 millions en 2002 du fait du dynamisme de cette mesure.

L'EXONÉRATION DE COTISATIONS DANS LES ZONES FRANCHES URBAINES (ZFU)²

Ce dispositif a été mis en place en 1997 dans 44 zones et vise à favoriser l'implantation d'établissements et la création d'emplois dans les quartiers urbains de plus de 10.000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine. Les établissements implantés dans l'une des 44 zones franches urbaines bénéficient notamment d'une exonération totale de cotisations sociales pendant une durée de cinq ans (contre 12 mois dans les ZRU) suite à l'embauche d'un ou plusieurs salariés sous contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée d'au moins douze mois.

Fin 2000, environ 9.700 établissements bénéficient de l'exonération de cotisations sociales au titre des ZFU et emploient environ 62.000 salariés dont 54.000 exonérés. Selon une enquête réalisée par la DARES en janvier 2001 auprès de 6.460 établissements bénéficiaires de la mesure à la fin 1999, ces établissements, de petite taille en général (57 % ont moins de cinq salariés), se sont implantés en zone franche urbaine pour plus des trois quarts d'entre eux après le 1^{er} janvier 1997, date d'instauration de la mesure. La répartition des établissements en ZFU selon le secteur d'activité économique est proche de celui des établissements en ZFU : 66 % sont dans les services, 20 % dans la construction et 13,5 % sont dans l'industrie.

Parmi les 54.000 salariés exonérés, environ 14.500 salariés résident dans l'une des 44 zones franches urbaines fin 2000. Dans plus de huit cas sur dix, les contrats signés sont à durée indéterminée et ce d'autant plus que l'employeur est un petit établissement.

Les crédits consacrés à l'accompagnement des restructurations baissent de plus de 54 % du fait de la suppression des conventions de conversions.

Compte tenu d'un contexte marqué par une recrudescence du nombre des plans sociaux, la baisse de ces crédits apparaît regrettable ainsi que l'a soulignée la CFDT lors de son audition par votre rapporteur en estimant que

¹ DARES, *Premières synthèses, août 2001, n°31.2, « L'exonération de cotisations sociales pour le développement territorial ».*

² *L'article 71 du projet de loi de finances, qui proroge le dispositif d'exonération de cotisations sociales patronales applicable en zone franche urbaine est examiné dans l'avis de votre commission consacré aux crédits relatifs à la ville.*

pour 2002, « *il aurait fallu développer davantage les dispositifs d'accompagnement des restructurations (FNE, congés de formation)* ».

2. Le bilan quantitatif des 35 heures est toujours en débat

a) La durée du temps de travail est en baisse

L'examen du bilan de la politique de réduction autoritaire du temps de travail menée depuis 1997 n'est pas une chose simple. Certes, l'objectif annoncé est atteint puisque la durée du travail continue de baisser¹. Elle s'établissait à environ 36,12 heures à la fin du mois de septembre, en baisse de 0,1 % au troisième trimestre et de 1,7 % sur un an.

Au 30 septembre 2001, 68 % des salariés à temps complet des entreprises de 10 salariés au plus travaillent moins de 36 heures hebdomadaires, contre 52,9 % un an plus tôt.

La baisse de la durée du temps de travail ne saurait toutefois être attribuée uniquement à la politique de réduction autoritaire du temps de travail. D'autres éléments ont pu jouer comme la mise en œuvre des conventions « de Robien » ou le développement du temps partie l.

b) Le Plan estime à moins de 200.000 le nombre d'emplois effectivement créés par la RTT

Le ministère de l'emploi estime que fin mai 2001, 73.419 entreprises et 6,8 millions de salariés étaient passées aux 35 heures ce qui aurait permis la création ou la préservation de 357.000 emplois.

Ces résultats ne sont pas aisés à interpréter comme en témoigne la notion d'emploi préservé qui reste pour le moins évanescence. L'évolution des chiffres du chômage comparée à celle de nos voisins européens qui n'ont pas connu les 35 heures tendrait plutôt à attribuer les créations d'emplois à la conjoncture même si les exonérations de charges sociales ont pu jouer un rôle. Pour la CCIP, « *le succès annoncé des 35 heures est loin d'être établi, (...) il y a eu des effets d'aubaine, seules les entreprises qui pouvaient passer aux 35 heures l'ont fait* ».

En fait, les seuls travaux solides disponibles pour l'instant ont été réalisés par le Commissariat général du Plan et aboutissent à partir de l'observation des faits à moins de 200.000 créations d'emplois attribuées à la RTT entre 1996 et 2000.

¹ DARES, *Premières synthèses*, novembre 2001, n° 47.2, « *Résultats provisoires de l'enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre au 3^{ème} trimestre 2001* ».

RTT : les enseignements de l'observation¹

Le Commissariat général du Plan a essayé de déterminer l'effet de la réduction du temps de travail sur l'emploi en examinant les accords signés dans le cadre incitatif « de Robien » et « Aubry I ». Il estime que « *le recul manque pour mener aussi précisément des analyses similaires sur les générations suivantes (Aubry II précoces ou après le vote de la loi)* »². Ce faisant le Plan confirme l'impossibilité d'évaluer sérieusement les effets sur l'emploi de la réduction autoritaire du temps de travail. Or tel est bien le débat puisque chacun était d'accord pour favoriser une RTT incitative.

Reprenant des travaux comparatifs entre entreprises ayant ou non réduit la durée du travail, corrigeant les résultats en fonction du dynamisme antérieur de l'entreprise en termes de créations d'emplois, pour des structures de taille et de secteur identique, le Plan conclue à des résultats similaires pour les conventions « de Robien » et « Aubry I » qui correspondent à des effets nets sur l'emploi compris entre 6 % et 7,5 % pour une baisse de la durée du travail de 10 %. Les premières indications pour les accords « Aubry II » précoces feraient par ailleurs « *ressortir un tout premier effet net sur un an de l'ordre de 2,5 %* », soit trois fois moins que les deux précédents dispositifs.

La DARES³ évalue ainsi à 265.000 environ l'effet net total sur l'emploi de l'ensemble des accords, signés entre juin 1996 et décembre 2000, ce qui correspond à 0,8 point de baisse du taux de chômage. Toutefois, ces effets ne seraient pas instantanés du fait des délais entre la signature d'un accord et la réalisation des embauches. Pour le Plan, « *en tenant compte d'une estimation moyenne des effets d'appel des créations d'emploi sur la population active, de l'ordre de 20 %, la diminution du nombre de chômeurs induite par la RTT serait d'un peu moins de 200.000 et celle du taux de chômage de ¾ de point* ». Seul ce nombre qui correspond à des dispositifs incitatifs et à l'observation des faits constitue une estimation fiable, les autres évaluations constituent surtout des hypothèses fondées sur des conditions particulièrement restrictives et donc invérifiables.

Les 200.000 créations d'emplois que l'on peut attribuer à la réduction du temps de travail engagée dès 1996 de manière incitative ne sauraient donc expliquer les résultats encourageants enregistrés depuis lors (400.000 emplois ont été créés par an depuis trois ans par exemple). La baisse du chômage s'explique donc par d'autres facteurs, parmi lesquels on citera la croissance bien sûr, mais aussi les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires engagés massivement depuis 1995 et qui ont pu produire leurs effets sur l'emploi au cours des 5 dernières années.

Comme le souligne Jean Pisany-Ferry dans son rapport sur le plein emploi, « *les 250.000 emplois que les évaluations administratives retiennent comme l'effet de long terme des allègements bas salaires en vigueur antérieurement à la réforme des cotisations patronales se situent en bas de la fourchette des estimations disponibles* »⁴. La plupart des études chiffrent cet effet sur l'emploi aux alentours de 400 à 490.000. Sur la période 1996-2000, le rapport de l'effet respectif de la RTT (y compris la loi de Robien adoptée par la précédente majorité) et des allègements de charges sociales serait donc de 1 à 2.

¹ Commissariat général du Plan, « Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation », Rapport de la commission présidée par Henri Rouilleault, juin 2001.

² Idem, p.158.

³ Idem, p.161.

⁴ Plein emploi, rapport n°30 du Conseil d'analyse économique, septembre 2000, p.30.

L'existence d'effets d'aubaine amène à s'interroger sur le coût des emplois ainsi créés, à l'instar de la CFTC qui aurait « *préféré que les aides soient davantage liées à des engagements plus importants en termes de créations d'emplois* ».

Par ailleurs, le nombre d'entreprise concerné demeure en fait très limité. A cet égard, le MEDEF rappelle que « *seule la moitié des entreprises de plus de 20 salariés est passée aux 35 heures et que 93 % des entreprises n'y sont toujours pas* »¹.

B. UNE MULTIPLICATION DES INÉGALITÉS INJUSTIFIÉE

Les 35 heures ont multiplié les inégalités entre salariés et entre les entreprises de façon injustifiée, ce qui rend d'autant plus urgente la modification de la loi Aubry II du 19 janvier 2000.

1. Des inégalités entre les salariés

Les 35 heures obligatoires ont eu pour conséquence de renforcer les inégalités entre salariés. C'est le cas du point de vue de leur temps de travail tout d'abord puisque selon la taille de l'entreprise, la durée du travail comme son organisation pourra être amenée à varier considérablement.

Les 35 heures renforcent les disparités entre hommes et femmes²

Des disparités importantes apparaissent dans l'appréciation des 35 heures en fonction du sexe des salariés concernés. Si près de trois femmes cadres sur quatre évoquent une amélioration de leur vie quotidienne, c'est seulement le cas de 40 % des femmes occupant un emploi non-qualifié. Pour les hommes, l'écart entre cadres et non qualifiés est bien inférieur (65 % contre 57 %).

Une analyse de cas fait apparaître que les femmes reçoivent moins de propositions lors de la réorganisation de l'entreprise suite à l'application des 35 heures que les hommes. Par ailleurs, les nouvelles fonctions et les promotions concernent surtout les hommes.

Enfin, surtout dans les entreprises de main-d'œuvre, les 35 heures entraînent un surcroît de flexibilité qui déstabilise et désorganise la vie des salariés et de leurs familles, ce qui fragilise là encore plus les femmes que les hommes.

¹ Voir le compte-rendu de cette audition en annexe n°2 du présent avis.

² Centre d'études de l'emploi, *Quatre pages*, n°48, novembre 2001.

Ces inégalités tiennent ensuite à la rémunération, car selon le moment du passage de leur entreprise aux 35 heures et la date de leur embauche, les salariés payés au SMIC ne voient pas leur heure de travail payée de la même façon. Salariés à temps partiel sous un régime de 39 heures, salariés passés aux 35 heures avant le 1^{er} juillet, salariés passés après le 1^{er} juillet... La situation se complexifie de façon inéluctable. Le système du « double SMIC » se transforme au fur et à mesure des nouveaux coups de pouce en un système à SMIC multiple.

Si l'on poursuit sur le rythme d'évolution qui a été appliquée au mois de juillet 2001¹, l'écart de rémunération mensuelle entre les salariés rémunérés au SMIC restés à 39 heures et ceux passés à 35 heures avant juillet 2000 pourrait atteindre 6 % en 2005. D'ici là, il existera un niveau de SMIC et six niveaux différents de garanties mensuelles, soit sept niveaux différents de salaire minimum.

Les inégalités concernent également les conditions de travail. Selon la nature de l'emploi et la fonction du salarié, les 35 heures se sont traduites soit par une amélioration de sa vie quotidienne, soit par une détérioration de ses conditions de travail. Environ la moitié des salariés constatent une exigence de polyvalence accrue, plus de 40 % considèrent qu'ils ont moins de temps pour effectuer les mêmes tâches et près du tiers des salariés, au premier chef des cadres, déplorent une augmentation du stress².

Auditionnée par votre rapporteur, la CFE-CGC a considéré que « *les 35 heures se sont traduites pour les cadres par un supplément de jours de repos (10 à 11) mais aussi par une charge de travail supérieure* ». Pour l'IFEC, « *les 35 heures ont renforcé les tensions entre cadres et non-cadres* » car « *les cadres n'ont pas connu de véritable réduction du temps de travail du fait des forfaits jours* ».

2. Des inégalités entre les entreprises

Bien sûr, la principale inégalité entre les entreprises concerne la taille puisque le Gouvernement a prévu des dates d'application et des modalités différentes selon que l'entreprise a plus ou moins de 20 salariés.

Mais les inégalités concernent également le secteur d'activité. Toutes les entreprises sont en effet en concurrence pour bénéficier des meilleures conditions de financement. Dans la mesure où les résultats des entreprises de main-d'œuvre seraient pénalisés par l'application des 35 heures, ces dernières

¹ En juillet 2001, les garanties mensuelles ont augmentées de 2,85 % contre 4,05 % pour le SMIC.

² DARES, *Premières synthèses*, mai 2001, n°21.1, « *Les effets de la réduction du temps de travail sur les modes de vie* ».

pourraient connaître un renchérissement du coût de leur crédit et pour celles qui sont cotées, une baisse du cours de leurs actions.

Une telle situation ne pourrait que renforcer une autre inégalité, celle qui sépare les entreprises françaises des entreprises étrangères. Comme cela a déjà été évoqué¹, la perte de compétitivité des entreprises françaises s'est accélérée depuis 1998 notamment du fait de la dégradation de l'environnement juridique, social et fiscal de notre pays.

Aujourd'hui, les entreprises françaises qui disposent de filiales à l'étranger n'hésitent plus à arbitrer en faveur de l'Espagne ou du Royaume-Uni pour contourner l'obstacle de la réglementation française, ce qui constitue une nouvelle inégalité entre les entreprises hexagonales.

C. LA NÉCESSAIRE RÉVISION DE LA LOI AUBRY II

1. Une loi inapplicable aux PME

La modification des règles applicables aux entreprises de 20 salariés au plus constitue un aveu de l'inadaptation des dispositions prévues par la loi du 19 janvier aux petites entreprises. Pourtant, le décret adopté le 15 octobre dernier a reçu un accueil des plus réservés de la part des partenaires sociaux et des organismes auditionnés par votre rapporteur pour avis.

Le décret n°2000-941 du 15 octobre 2001

Ce décret a fixé de nouvelles règles concernant le contingent d'heures supplémentaires, c'est-à-dire le seuil à partir duquel les heures supplémentaires doivent faire l'objet d'une autorisation de l'inspecteur du travail et d'un repos compensateur (100 % dans les entreprises de plus de dix salariés, 50 % dans les autres). Le contingent peut être fixé par un accord de branche étendu à un niveau supérieur ou inférieur au niveau réglementaire, mais cela reste sans incidence sur le seuil de déclenchement du repos compensateur qui reste celui fixé par décret.

Le décret prévoit différents seuils selon la catégorie de salariés et un dispositif transitoire pour les salariés de 20 salariés et moins.

Le forfait des salariés et des cadres n'ayant pas signé de convention individuelle de forfait est fixé à 130 heures par an contre 180 heures pour les cadres intermédiaires régis individuellement par une convention de forfait établie en heures. Les cadres dirigeants et les cadres intermédiaires relevant de forfaits annuels restent exclus du champ d'application. Le contingent peut, dans certains cas, être réduit à 90 heures lorsque l'entreprise recourt à la modulation.

¹ Voir I. C. du présent avis.

Par ailleurs, le décret relève, à titre provisoire, le contingent auquel sont soumises les entreprises de 20 salariés et moins. Ce contingent est fixé à défaut d'accord à 180 heures en 2002, 170 heures en 2003 et à 130 heures à nouveau à compter de 2004. ce dispositif ne concerne que les salariés non-cadres et les cadres hors forfaits.

La CGPME, par exemple, considère que le nouveau décret est « *très décevant* » puisqu' « *il ne concerne que les non-cadres et les cadres intégrés dans une équipe* ». Elle aurait souhaité « *un contingent de 200 heures pour la plus grande partie des salariés cadres et non-cadres* ».

La CCIP déplore que contrairement à ce qu'elle demandait, les assouplissements adoptés ne soient ni pérennes ni valables pour l'ensemble des entreprises.

FO résume bien la situation en estimant que « *le caractère transitoire des dispositions prévues par le décret du 15 octobre n'est pas adapté* ». Elle propose de « *laisser une place à la négociation collective* » en suggérant que « *les heures de formation pourraient, par exemple, ne pas être comptées dans le quota d'heures supplémentaires* ».

2. Une révision nécessaire qui favoriserait le rôle de la négociation collective

Un coût faramineux, des résultats en termes de créations d'emplois modestes, un rôle de multiplicateur des inégalités et une inadaptation totale aux PME, voilà les principaux éléments du bilan des 35 heures.

Afin de rétablir la compétitivité de notre économie et de préserver la cohésion sociale, le prochain Gouvernement devra, à n'en pas douter, et quelque soit sa majorité, revenir sur la législation relative au temps de travail et sur le régime des aides financière qui lui est afférent.

Certes, les partenaires sociaux ne sont pas enthousiastes à l'idée de devoir rouvrir ce dossier, mais ils s'y préparent. Les syndicats de salariés mettent l'accent sur la nécessité de prévoir des contreparties en faveur des salariés. Tous s'accordent sur la nécessité de favoriser le recours au dialogue social afin de ne pas faire « *du Aubry à l'envers* ».

III. UNE POLITIQUE QUI NÉGLIGE LE DÉVELOPPEMENT DES EMPLOIS PÉRENNES DANS LE SECTEUR MARCHAND

Le bilan de la législature en matière de politique en faveur de l'emploi des publics prioritaires n'est pas satisfaisante. Certes, les moyens considérables qui ont pu être mobilisés ont permis d'obtenir des résultats quantitatifs. Mais comme cela a déjà été expliqué, le cœur du chômage structurel n'a pas été véritablement attaqué.

Les partenaires sociaux¹ sont particulièrement sévères à cet égard. Pour la CGPME « *les dispositifs de la politique de l'emploi s'accumulent en dépit du bon sens* », et la hausse récente du chômage « *montre que la politique de l'emploi n'a pas traité les vraies causes du chômage* ». FO considère pareillement que la politique menée « *n'a pas attaqué le noyau dur du chômage de longue durée et des personnes les plus fragiles* ». La CFDT insiste sur les conséquences du développement des revenus de substitution (SIFE, SAE, CES, emplois-jeunes...) qui changent « *la nature des revenus des salariés qui ne sont plus uniquement le fruit de leur travail mais également le produit de la solidarité* ».

Actions en faveur des publics prioritaires

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution (%)
PUBLICS PRIORITAIRES	7.830,47	7.755,72	- 1,0
A - Actions spécifiques en faveur des jeunes	3.431,76	3.408,80	- 0,7
Nouveaux services-Emplois jeunes	3.355,36	3.234,36	- 3,6
Réseau d'accueil, TRACE et bourse d'accès à l'emploi	76,40	174,44	128,3
B - Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	3.506,81	3.389,76	- 3,3
Contrats emploi-solidarité	995,49	1.015,62	2,0
Contrats emploi-consolidé	849,75	999,00	17,6
Emplois ville	10,82	6,71	- 38,0
Contrats de retour à l'emploi - CERMI	9,91	9,91	0,0
Contrats d'initiative-emploi	1.085,74	781,45	- 28,0
Programme chômeur de longue durée (SIFE, SAE, mesures d'accompagnement de la globalisation)	387,56	394,87	1,9
CPER	21,06	17,56	-
Insertion par l'économique	146,49	164,64	12,4
C - Actions en faveur des travailleurs handicapés	891,90	957,16	7,3

(en millions d'euros)

¹ Voir les comptes rendus des auditions réalisées par votre rapporteur pour avis, annexe n°2 du présent avis.

En fait, le vrai problème réside dans le fait que la politique de l'emploi menée depuis 1997 a donné la priorité au secteur non-marchand aux dépens du secteur marchand comme le soulignent à la fois le MEDEF et la CFE-CGC. L'expansion du programme emplois-jeunes comme l'ambiguïté de ses résultats en constitue la parfaite illustration.

A. LES INCERTITUDES DU PROGRAMME « EMPLOI JEUNES »

Le programme « emplois-jeunes » constitue la principale initiative du Gouvernement en faveur de l'emploi des jeunes depuis 1997. Or, comme l'observe le MEDEF, « *le risque est grand pour ces jeunes, au niveau d'éducation élevé, de se retrouver sans perspectives professionnelles* ». La CFE-CGC résume la situation de manière plus brutale en qualifiant ces emplois de « faux-fonctionnaires ». La prochaine législature devra apporter une solution professionnelle pour ces milliers de jeunes qui arriveront prochainement au terme de leur contrat.

1. Un demi-échec compte des résultats et de l'objectif de départ

La loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 avait une double finalité : développer des activités nouvelles à valeur ajoutée sociale et offrir à des jeunes une première expérience porteuse d'avenir. Le bilan du programme à l'issue de la législature est pour le moins ambivalent.

a) Des résultats très éloignés de l'objectif de départ

L'objectif de 700.000 emplois (350.000 dans le secteur marchand et 350.000 dans le secteur non marchand) a très vite été abandonné pour un objectif plus modeste de 350.000 emplois dans le secteur marchand. Puis cet objectif lui-même a été révisé à la baisse. Au lieu de parler en « stock » (un programme le Gouvernement en est venu à évoquer un flux –« *porter à 360.000 à la fin 2002 le nombre des jeunes qui auront bénéficié du programme depuis sa création* »).

La différence n'est pas mince, car si l'on estime entre 200 et 250.000 le nombre de jeunes dans le programme en moyenne sur les cinq années de la législature, il en résulte un objectif réalisé trois fois moindre que l'objectif de départ (700.000 *versus* 200 à 250.000).

Toutefois, même à ce niveau, il convient de remarquer que le bilan quantitatif est impressionnant. Ce qui appelle plusieurs remarques qui tiennent d'une part à la nature des postes créés et d'autre part aux conséquences qu'a pu avoir la priorité donnée à ce programme.

Concernant la nature des postes créés tout d'abord. On observe qu'un bon tiers relève du secteur public strict. Au 30 avril dernier, 272.000 emplois avaient été créés¹ dont 180.000 dans le secteur associatif, les collectivités locales et les établissements publics, 70.000 à l'Education nationale, 20.000 dans la Police nationale et 2.000 à la Justice.

Le rapport d'information réalisé par votre commission l'année passée² comme le précédent avis budgétaire³ présenté par votre rapporteur ont déjà été l'occasion de mesurer l'écart qui a pu apparaître entre les objectifs annoncés –*activités nouvelles répondant à un besoin non-satisfait*- et la réalité –*des emplois déjà existant de cantonniers, standardistes, gardiens d'immeubles...*-. Cette relative déception de nombreux jeunes explique un taux de départ relativement élevé estimé à 25 %.

Par ailleurs, le retour de la croissance a ralenti au fil des ans le développement du programme, ce qui n'aurait pas dû être considéré comme une évolution négative. Pourtant, tout laisse aujourd'hui penser que le Gouvernement a continué à privilégier la réalisation d'un objectif quantitatif en limitant les autres dispositifs en faveur de l'emploi.

De nombreux jeunes qui étaient au chômage sont ainsi entrés dans le programme, ce qui est compréhensible. Mais on observe également que depuis 1998, l'insertion des jeunes dans le secteur marchand à travers un dispositif comme le CIE a marqué le pas comme s'ils étaient orientés de préférence vers le secteur non-marchand⁴. Des constatations similaires peuvent être faites concernant la formation en alternance.

Ce détournement de main-d'œuvre au profit du secteur public ne peut être considéré comme une saine politique de l'emploi. Alors que ces jeunes sont souvent diplômés (60% ont un niveau bac, 20% un niveau bac +2 et 20% un niveau supérieur à bac +2), ils ont été encouragés à s'investir dans un programme dont l'avenir est des plus incertains, alors même que l'économie connaissait des pénuries de main-d'œuvre.

Le relatif échec des tentatives pour permettre des embauches de ces jeunes par le secteur marchand (exemple de l'éducation nationale et du secteur hôtelier) augure mal de l'avenir de ces jeunes dans le cadre d'une conjoncture de plus en plus grise.

¹ Le ministère de l'Emploi tient également le compte des jeunes « embauchés » (328.000 au 30 juin 2001) qui correspond au nombre de jeunes passés dans le dispositif depuis sa création.

² Rapport d'information du Sénat n°25 (2000-2001) présenté par la commission des Affaires sociales sur le bilan à mi-parcours des emplois-jeunes, M. Alain Gournac, rapporteur.

³ Avis n°96, tome IV, du Sénat (200-2001) présenté par la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2001, M. Louis Souvet, rapporteur pour avis.

⁴ Voir à cet égard le B 1) b) de la présente partie consacrée à la réforme du CIE.

b) Un financement peu transparent et très coûteux

En 2002, le coût du dispositif emplois-jeunes inscrit au chapitre 44-01 du budget du ministère de l'Emploi est fixé à 3,23 milliards d'euros (plus de 21,2 milliards de francs), en baisse de près de 121 millions d'euros.

Ces crédits se divisent en deux catégories :

- 3,21 milliards d'euros à l'article 10 du chapitre au titre des aides au poste ;

- et 22,87 millions d'euros à l'article 30 pour les mesures d'accompagnement des projets.

Ces crédits doivent permettre de financer l'aide de l'Etat qui s'élève à 15.551 euros par poste au 1^{er} juillet 2001, soit 102.010 francs auxquels peut s'ajouter une aide à la conception et au suivi de projet.

La baisse des crédits observée en 2002 s'explique par une consommation des crédits sensiblement inférieure au montant ouvert en loi de finances. Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2000, la Cour des comptes a ainsi observé que les dépenses nettes avaient été inférieures de plus de 610 millions d'euros (4 milliards de francs) aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Cette pratique est confirmée en 2001 par le montant important des annulations de crédits prévues par le projet de loi de finances rectificative pour 2001. Un arrêté du 21 mai a déjà annulé 490 millions de francs sur le chapitre 44-01, tandis qu'un arrêté plus récent du 14 novembre dernier annulait à nouveau 367 millions de francs de crédits sur le même chapitre.

Crédits relatifs aux emplois-jeunes

Rémunération des emplois (aides aux postes) à partir de l'art. 10 ch.44-01	1997	1998	1999	2000	2001	
	MF	MF	MF	MF	MF	M€
Transferts au MEN	600,00	3.563,00	5.038,00	5.948,58	5.200,00	792,73
Transferts au ministère de l'intérieur	17,81	380,00	857,30	1.150,00	1.400,00	213,43
Transferts au ministère de la justice	-	-	-	44,00	90,00	13,72
Total transferts (a)	617,81	3.943,00	5.895,30	7.142,58	6.690,00	1.019,88
Versements au CNASEA (source ACTT°) (b)	165,00	2.773,24	7.968,22	10.800,00	7.988,39	1.217,82
Total aides aux postes (a) + (b)	782,81	6.716,24	13.863,52	17.942,58	13.678,39	2.237,70
Aides aux projets accompagnement (art. 30 ch. 44-01 (source ACCT°)©	26,46	89,98	114,63	95,39	9,47*	1,44*
					(71,70)**	(10,93)**
Total général (a) + (b) + (c)	809,27	6.806,22	13.978,15	18.037,97	13.687,86	2.239,14

Il s'agit des sommes engagées au 1^{er} semestre 2001

** La LFI 2001 correspondait à 71,70 MF (10,93 M€)*

Lorsque l'on considère les crédits consacrés à ce programme par l'ensemble du budget général, on atteint le montant de 3,67 milliards d'euros (24,05 milliards de francs).

Ce dispositif apparaît comme très coûteux puisque le coût cumulé depuis octobre 1997 s'élève à 13 milliards d'euros, soit 86 milliards de francs. Pour donner une idée, cela correspond à un coût unitaire de plus de 260.000 francs par jeune embauché (328.000 en juin) mais sans doute de plus de 350.000 francs si l'on ne tient compte que des jeunes affectivement dans le dispositif en moyenne sur les quatre ans (250.000 au grand maximum).

2. L'impossible solvabilisation des emplois créés dans le secteur non-marchand

a) Un plan de consolidation qui traduit l'échec de la démarche poursuivie

Le Gouvernement a présenté le 6 juin dernier un plan de consolidation des emplois jeunes qui se donne trois objectifs :

- ne laisser sortir aucun jeune du programme sans formation ;
- assurer le maintien des activités qui ne sont pas encore autofinancées ;
- et encourager l'émergence des nouveaux services en 2001 et 2002.

L'engagement supplémentaire qu'aura ainsi à assumer le prochain Gouvernement est estimé à 40 milliards de francs sur cinq ans (2002-2006). Cette somme s'ajoutera au coût du dispositif initial qui est estimé à 135 milliards de francs sur la période 1997-2006.

Les activités associatives pourront ainsi bénéficier d'une aide supplémentaire de 100.000 francs allouée sur trois ans de manière dégressive. Les activités prolongeant un service public bénéficieront d'une aide d'environ 70.000 francs par an à travers une convention triennale. Enfin, les communes à faibles ressources pourront prétendre à une aide triennale de 50.000 francs par an.

Par ailleurs, les jeunes pourront accéder à la fonction publique territoriale sans concours sur des emplois de catégorie C et un troisième concours sera ouvert aux candidats disposant d'une expérience dans les principaux cadres d'emplois concernés. Les emplois dans l'Education et la Police nationale seront maintenus, les adjoints de sécurité continueront à pouvoir passer les concours internes et les aides éducateurs bénéficieront d'une troisième voie.

b) Des perspectives à préciser après 2002

Le plan de consolidation présenté par le Gouvernement ne saurait lié le prochain Gouvernement. Il constitue plus une indication de ce qu'envisage le Gouvernement actuel pour l'avenir des emplois jeunes qu'un véritable programme qui serait destiné à être appliqué tel que l.

En l'état actuel, il est toutefois fort instructif puisqu'il prend acte, d'une certaine manière, de l'échec de la démarche poursuivie. Il s'agissait en effet, à l'origine, de développer de nouvelles activités dans le secteur non marchand qui devraient petit à petit trouver leur propre équilibre financier. Or, d'une part, les emplois dans le secteur strictement public ont progressivement pris le pas sur les emplois dans le secteur non-marchand et, d'autre part, ces derniers emplois n'ont jamais pu, pour l'essentiel, trouver de financement autonome, ce qui amène aujourd'hui le Gouvernement à reconduire les aides publiques.

Votre commission ne peut que rappeler ses propres propositions - constantes depuis 1997- qui tendent à accroître la formation et l'encadrement de ces jeunes, à favoriser la migration des activités vers les secteur marchand à travers une aide spécifique et à engager la régionalisation du dispositif afin de mieux prendre en compte les besoins rencontrés sur le terrain.

B. L'EFFORT INSUFFISANT EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES EMPLOIS PÉRENNES

(voir tableau ci-après)

Principales mesures associées au projet de budget 2002

*Nombre d'entrées dans les dispositifs**

Mesures	LFI 2001	Prévisions 2001	PLF 2002	Evolution 2001/2002
Stages de formation				
SIFE collectifs	90.000	99.417	90.000	0,0 %
SIFE individuels	25.000	29.663	25.000	0,0 %
Stages d'accès à l'entreprise (SAE)	20.000	23.922	20.000	0,0 %
Sous -total	135.000	153.002	135.000	0,0 %
TRACE				
Opérateurs externes	12.500	-	20.000	60,0 %
Missions locales et PAIO	60.000	-	78.000	30,0 %
Sous-total	72.500		98.000	35,2 %
CONTRAT DE TRAVAIL AIDES				
CIE	125.000	90.850	90.000	- 28,0 %
Contrats emploi-solidarité (CES)	260.000	297.139	260.000	0,0 %
Emplois consolidés à l'issue d'un CES	50.000	48.840	45.000	- 10,0 %
Sous-total	435.000	436.829	395.000	- 9,2 %
CONTRATS EN ALTERNANCE				
Contrats d'apprentissage	230.000	240.000	240.000	4,3 %
Contrats de qualification	123.000	135.000	135.000	9,8 %
Contrats de qualification adultes	14.000	10.000	14.000	0,0 %
Sous-total	367.000	385.000	389.000	6,0 %
AIDES A LA RECONVERSION ET A L'ADAPTATION				
Conventions de conversion	50.000	80.000	**	
Allocations spéciales du FNE (ASFNE)	7.200	7.200	7.200	0,0 %
CATS	10.000	10.000	10.000	0,0 %
Prétraitements progressifs (PRP)	16.000	11.000	11.000	- 31,3 %
Sous-total	83.200	108.200	28.200	- 10,0 %
Chômage partiel (en millions d'heures)	10	-	9	- 10,0 %

* *prévisions de flux prises en compte dans le calcul des enveloppes du PLF 2002*

** *suppression à compter de la nouvelle convention Etat-Unedic*

1. La grande diversité des dispositifs en faveur des publics en difficultés

a) Le développement du programme TRACE

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 *relative à la lutte contre les exclusions* a mis en place un programme d'accompagnement personnalisé vers l'emploi –TRACE- ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans confrontés à de graves difficultés sociales, familiales ou sortis du système éducatif sans diplôme ou qualification. Ces parcours d'insertion peuvent durer jusqu'à 18 mois.

Les résultats¹ de ce programme semblent ambivalents si l'on considère la situation des jeunes entrés en TRACE en 1999 et sortis du dispositif fin février 2001. Les sorties vers l'emploi représentent certes 50% des cas, toutefois un tiers des jeunes connaissent une situation de chômage et seuls 31,7% accèdent à un emploi non aidé, ce qui nuance tout de même le bilan.

En 2002, le programme TRACE deviendrait la principale mesure du « nouveau » programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, le nombre d'entrées devrait ainsi passer de 60.000 à 98.000. Le stock de jeunes dans le dispositif devrait s'élever à 120.000 fin 2002. La réalisation du programme est confiée au réseau d'accueil des jeunes –missions locales et PAIO- ainsi qu'à des opérateurs externes.

Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit la création d'une bourse d'accès à l'emploi² pour ces jeunes d'un montant de 300 euros par mois qui sera versée dans la limite de 900 euros par semestre, renouvelable si nécessaire.

En 2002, les moyens consacrés à ce programme (réseau d'accueil, TRACE et bourse d'accès à l'emploi) devraient augmenter de 128 % à 174,4 millions d'euros.

La diminution des crédits consacrés aux emplois ville et au CRE

Les emplois villes créés par le pacte de relance pour la ville de 1996 ont été supprimés en 1998 pour être intégrés au programme « nouveaux services-nouveaux emplois ».

La dotation pour 2002 qui s'établira à 6,7 millions d'euros est donc destinée à couvrir les dépenses correspondants aux contrats conclus avant 1998.

Par ailleurs, les crédits destinés au paiement des contrats de retour à l'emploi, supprimés en 1995, seront reconduits en 2002 à hauteur de 9,91 millions d'euros.

¹ DARES, *Premières synthèses, septembre 2001, n°37.1, « TRACE en 2000 : un dispositif tourné vers les jeunes en grande difficulté ».*

² Voir l'examen de l'article 69, p. 63.

b) Un recentrage à poursuivre des contrats aidés dans le secteur non marchand

- Les contrats emploi-solidarité (CES)

Les contrats emploi-solidarité sont des contrats à durée déterminée à mi-temps, d'une durée de trois à douze mois, visant à la réinsertion de demandeurs d'emploi de longue durée ou de personnes en difficulté, embauchées pour des activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits, par des collectivités territoriales ou le secteur privé non lucratif. Depuis 1995, le nombre de conventions signées diminue régulièrement. La loi d'orientation et de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et son décret d'application du 9 décembre 1998 ont réformé le dispositif en le recentrant sur les publics les plus en difficulté.

Cet objectif a commencé à se traduire dans la réalité dès 1999 puisque cette année, les publics les plus en difficulté représentaient 73 % des entrées. Dans les faits, ce recentrage a été réalisé au moyen de la baisse du nombre de conventions signées (542.000 en 1997 contre 447.000 en 1999). Le stock de CES est passé de même de 284.000 en 1997 à 223.000 en 1999. Cette évolution était prévisible compte tenu de la très bonne conjoncture économique et du nombre très important de créations d'emplois intervenu depuis 1998.

En 2001, 298.000 contrats devraient être signés sur les 310.000 budgétés (260.000 plus 50.000 intervenus en cours de gestion). Pour 2002, 260.000 contrats sont prévus, 80 % d'entre eux étant réservés aux publics prioritaires au taux d'aide maximum, pour un coût estimé à 1.016 millions d'euros.

Le maintien d'un nombre élevé de contrats emploi-solidarité en 2002 pose néanmoins la question de l'avenir des bénéficiaires et de la capacité de ce dispositif à réinsérer durablement dans l'emploi en particulier dans le cadre des emplois consolidés à l'issue d'un CES.

- Les contrats emploi consolidé

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation et de lutte contre les exclusions a reconfiguré le dispositif CEC en permettant un taux de prise en charge constant par l'Etat de 80 % pendant toute la durée du contrat et la possibilité d'entrer en CEC sans avoir connu préalablement un CES.

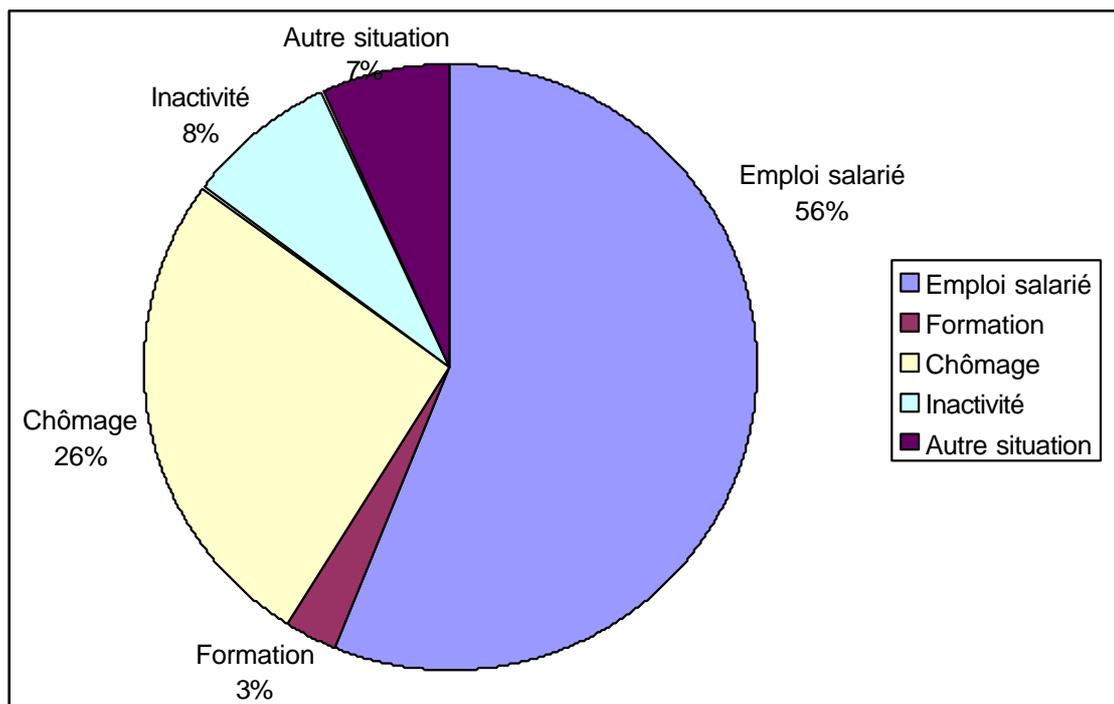
En 2002, le Gouvernement a prévu 45.000 nouvelles entrées dans le dispositif. Les crédits consacrés à ce programme devraient s'élever à près de 1 milliard d'euros en 2002, cette hausse s'expliquant par des primes plus

importantes et un effort de formation accru. A l'issue de cette législature, le bilan du recentrage des CES et CEC apparaît ambivalent.

Certes, le volume des contrats a baissé, ce qui a permis de concentrer davantage les efforts sur les publics en difficulté. Mais les résultats de cette politique ne sont pas sans limites car, faute de réformes ambitieuses du marché du travail, un nombre important de salariés semble prisonnier de ce qu'il faut bien appeler des « emplois de substitution ».

Les dernières données¹ rassemblées par la DARES laissent penser que le bilan est encourageant en termes de réinsertion puisqu'elles établissent qu'une année après la fin de leur CEC, près de six personnes sur dix occupent un emploi ou sont à la recherche d'un emploi.

Situation des bénéficiaires d'un CEC un an après leur sortie



Source : DARES

Toutefois, tous n'ont pas la même probabilité d'accéder à l'emploi, les personnes âgées de plus de 40 ans sont plus souvent au chômage et celles de plus de 55 ans basculent massivement dans la préretraite ou la retraite.

¹ Premières informations, DARES n° 43-3, octobre 2001 : « Un an après la sortie d'un contrat emploi consolidé : près de six chances sur dix d'avoir un emploi. »

Par ailleurs, les jeunes basculent souvent sur un autre dispositif aidé à l'issue de leur contrat. En mars 2000, plus du quart des bénéficiaires d'un CEC de moins de 30 ans, recrutés par leur employeur à l'issue de leur contrat, l'étaient en emploi-jeune.

Plus généralement, on constate que l'écrasante majorité de ceux qui restent dans l'emploi à l'issue d'un CEC demeurent dans le secteur public ou parapublic. Parallèlement, le non-renouvellement des contrats s'explique le plus souvent par les difficultés rencontrées par les employeurs du secteur non marchand comme les associations pour supporter le coût de ces emplois.

Le bilan de ces contrats aidés et donc d'une certaine manière de la loi d'orientation et de lutte contre les exclusions reste donc très partagé puisque, selon la DARES « *seulement 40 % (des demandeurs d'emploi) trouvent que le CEC leur a permis d'améliorer leur situation personnelle contre 61 % des salariés en mars 2000. Près de la moitié des demandeurs d'emploi rejettent même le dispositif en déclarant qu'il n'a servi à rien* ».

On ne peut, dans ces conditions, que regretter que le Gouvernement n'ait pas entrepris un effort pour réinsérer davantage les demandeurs d'emploi en situation d'exclusion dans le secteur marchand afin de leur donner davantage de perspectives. Il a même privilégié une démarche inverse comme en témoigne le développement du programme emploi-jeune et les restrictions apportées au CIE.

c) Le regrettable amoindrissement du CIE

Le contrat initiative-emploi a été créé en 1995 afin de favoriser l'insertion professionnelle durable dans le secteur marchand des personnes en difficulté. L'embauche dans le cadre d'un CIE ouvre droit, pendant 24 mois, le cas échéant, à une aide dont le montant est modulé en fonction des difficultés rencontrées par la personne recrutée.

Les crédits consacrés au contrat initiative-emploi s'établiront en 2002 à 781 millions d'euros (- 28 %) à raison de 353 millions d'euros au titre des primes (aide forfaitaire de l'Etat, aide à la formation et aide au tutorat) et de 428 millions d'euros pour les exonérations de charges.

La baisse de cette dotation s'explique par la suppression de l'exonération spécifique de cotisations sociales décidée par le Gouvernement dans le présent projet de loi de finances¹ à l'article 68.

Le recentrage du contrat initiative-emploi sur les publics les plus en difficulté a commencé dès 1996. Un décret du 25 mai 1996 en a ouvert l'accès

¹ Voir examen des articles du présent avis.

aux jeunes de faible niveau alors qu'un autre décret du 20 août 1996 a permis de moduler les aides en fonction de la situation des bénéficiaires.

La part des publics prioritaires est ainsi passée de 68 % en 1997 à 84 % en 1999¹ alors même que le nombre de contrats diminuait, du fait en particulier du retour de la croissance (158.000 en 1999, 196.000 en 1998 et 212.000 en 1997).

Cette tendance s'est traduite par un net repli des jeunes de moins de 26 ans (17 % en 1999 contre 25 % en 1997) et surtout une baisse de la part des jeunes sans diplôme (10,8 % en 1999 contre 13,8 % en 1998).

Cette évolution est confirmée par des données plus récentes² sans pour autant que des raisons très satisfaisantes aient été apportées.

Certes, les jeunes ont pu bénéficier davantage que les chômeurs âgés du retour de la croissance, mais une autre cause mériterait d'être examinée : le rôle du dispositif emplois-jeunes.

La parfaite coïncidence entre la moindre proportion de jeunes bénéficiant d'un contrat initiative-emploi et la montée en puissance du dispositif emplois-jeunes laissent penser à un phénomène de « vases communicants ».

Par ailleurs, la spécialisation du contrat initiative-emploi sur les publics les plus éloignés de l'emploi illustre également un effet d'éviction dont aurait pu être à l'origine le « *dispositif phare* » du Gouvernement en faveur des jeunes.

La confirmation d'une telle hypothèse –les jeunes formés ayant davantage accès au dispositif « emplois-jeunes » que les jeunes en difficulté qui eux seraient orientés vers un contrat initiative-emploi- aurait de quoi surprendre. Au-delà des interrogations légitimes qu'elle pourrait susciter –est-il bien nécessaire de consacrer autant de moyens au dispositif emplois-jeunes alors que des pénuries de main-d'œuvre subsistent dans certains secteurs ?-, cette situation serait fort instructive quant aux capacités du secteur marchand à assurer un rôle moteur dans l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

La modification du régime financier du contrat initiative-emploi apparaît, dans ces conditions, comme d'autant plus incompréhensible qu'il s'agirait également de « sanctionner » le succès du dispositif. En effet, le recentrage du dispositif augmente le coût moyen des contrats qui est passé de 12.000 francs en 1997 à plus de 15.000 francs en 2000 pour un contrat à durée déterminée de 12 mois et de 25.000 francs à 32.000 francs pour un contrat à

¹ DARES, *Premières synthèses*, n° 33.1, août 2000.

² DARES, *Premières synthèses*, n° 38.2, septembre 2001.

durée déterminée de 24 mois ou un contrat à durée indéterminée. Par ailleurs, la réduction des aides pourrait pénaliser particulièrement les PME qui sont devenues au fil des années les principaux utilisateurs du dispositif et qui sont très sensibles au montant de l'aide financière.

Pour les bénéficiaires, cette réforme ne saurait, par ailleurs, être considérée comme satisfaisante car le succès du dispositif est aussi qualitatif ; il est, en effet, maintenant démontré qu'il permet une insertion durable dans l'économie de marché de publics en situation difficile. En 2000, 82 % des 138.000 personnes ayant signé un contrat initiative-emploi ont bénéficié d'un contrat à durée indéterminée.

Autant d'éléments qui devraient plaider en faveur du développement de ce dispositif, et non dans son amoindrissement. C'est pourquoi votre commission vous proposera de refuser l'amoindrissement du contrat initiative-emploi proposé par le Gouvernement avec l'accord de l'Assemblée nationale.

2. Les dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle des publics fragilisés

a) Les stages et l'insertion par l'économique

- Les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE)

Ils s'adressent aux chômeurs de longue durée ou menacés par le chômage de longue durée, pour lesquels est diagnostiqué un besoin de formation. Ils constituent un outil pour l'ANPE dans le cadre du programme « nouveau départ ».

En 2001, 120.000 SIFE collectifs ont été notifiés. Le projet de budget pour 2002 prévoit de reconduire à l'identique le programme Chômage de longue durée avec 90.000 places de stages SIFE collectifs, 25.000 places de stages SIFE individuels et 20.000 places de stages d'accès à l'emploi. Les crédits devraient augmenter pour atteindre près de 395 millions d'euros en 2002.

- L'insertion par l'économique

Les crédits consacrés à l'insertion par l'économique augmentent de 12,4 % en 2002 à près de 165 millions d'euros. Cette hausse doit permettre de revaloriser les aides aux postes dans les entreprises d'insertion, de mettre en place une aide à l'accompagnement en faveur des associations intermédiaires et de renforcer les moyens des fonds départementaux de l'insertion.

Votre rapporteur pour avis observe que la nécessité de revaloriser l'aide au poste s'explique par l'application des 35 heures qui risquait de supprimer l'avantage comparatif des exonérations de charges dont bénéficiait

l'insertion par l'économique. En l'espèce, ce sont plus de 11 millions d'euros sur les 18 qui augmenteront la dotation de l'insertion par l'économique qui serviront seulement à maintenir l'incitation à recourir à ce dispositif.

b) L'effort en faveur de l'insertion professionnelle des personnes handicapées

A la fin de 1999, plus d'un demi-million de travailleurs handicapés sont dans l'emploi¹. Les deux tiers d'entre eux sont employés dans le secteur privé, en milieu ordinaire. Le dernier tiers se répartit entre la fonction publique et le milieu protégé. Mais 171.000 autres actifs handicapés sont au chômage (24%) ce qui appelle des mesures adaptées pour favoriser l'emploi de ce public spécifique.

En 2002, la dotation déconcentrée, destinée notamment aux plans départementaux d'insertion est reconduite à hauteur de 7,33 millions d'euros.

Par ailleurs, les crédits correspondant à la subvention de développement des ateliers protégés sont portés à hauteur de 38,7 millions d'euros afin de permettre la création de 500 places en ateliers protégés.

En 2002, on comptera ainsi 92.450 places de CAT, 15.600 en ateliers protégés et 12.800 en milieu ordinaire, soit un total de 120.850 places.

Insertion professionnelle des travailleurs handicapés
(chapitre 4471, articles 10, 30 et 50)

Article	Libellé	1997	1998	1999	2000	2001	2002
4471-10	Aide aux travailleurs handicapés	5,90	7,50	7,47	7,77	7,33	7,33
4471-30	Ateliers protégés	21,88	22,15	23,64	24,39	31,40	38,73
4471-50	Equipes de préparation et de suivi	7,62	8,14	8,38	0,00	0,00	0,00
TOTAL		35,39	37,79	39,49	32,17	38,73	46,06

(en millions d'euros)

Le mécanisme de la garantie de ressources (GRTH) met à la charge de l'Etat un complément de rémunération, versé aux travailleurs handicapés et permettant d'obtenir une rémunération globale équivalente à celle d'un travailleur valide.

Les moyens mobilisés à ce titre s'élève à 910 millions d'euros en 2002. Ils doivent permettre de prendre en compte la hausse du SMIC, la création de 500 nouvelles places d'accueil en ateliers protégés et de 500 nouvelles places de CAT.

¹ DARES, Premières synthèses, novembre 2001, n°44.3, « L'emploi et le chômage des personnes handicapées en 1999 ».

La garantie de ressources des travailleurs handicapés
(chapitre 4471, article 40)

Libellé	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GRTH	718,42	759,44	792,66	821,05	853,17	911,10
Evolution en ME	- 10,67	41,02	33,22	28,39	32,12	57,93
Evolution en %	- 1,49	5,40	4,19	3,46	3,91	6,79

(en millions d'euros)

C. LA NÉCESSAIRE LIMITATION DES AIDES AU RETRAIT D'ACTIVITÉ

1. La nécessité d'augmenter le taux d'activité des salariés âgés

Grâce à une forte augmentation du nombre des jeunes quinquagénaires (50-54 ans) et aux arrivées aux âges élevés de générations de femmes plus actives, le taux d'emploi des 20-59 ans a augmenté de 6 points entre 1990 et 2000 pour atteindre 67,2 %¹. Toutefois, la hausse est beaucoup plus faible pour les 55-59 ans (53,7 % en mars 2000 contre 51,9% en janvier 1990).

La plupart des partenaires sociaux et des organismes auditionnés par votre rapporteur ont insisté sur la nécessité de revenir sur le faible taux d'activité des salariés âgés.

La CCIP considère qu'une hausse du taux d'emploi des seniors pourrait permettre de réduire les difficultés de recrutement dans certains secteurs. Les syndicats, comme la CGT-FO et la CFE-CGC, estiment quant à eux qu'il faut renforcer la formation des salariés âgés afin de les maintenir dans l'emploi.

La question de l'emploi des travailleurs âgés est devenue une priorité européenne. Ainsi l'agenda social européen, adopté au Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000, a-t-il préconisé « *des politiques ambitieuses en termes d'augmentation des taux d'activité* » et l'accroissement des « *possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie* ».

Force est de constater que si le Gouvernement a commencé à réduire les crédits en faveur du retrait d'activité, on est encore loin d'avoir une politique qui chercherait à promouvoir l'augmentation du taux d'activité des seniors. Cette carence trouve en partie son origine dans l'absence de réforme des retraites, puisque ce qui est en question tient également au taux d'activité des salariés de plus de 60 ans.

¹ DARES, *Premières synthèses*, octobre 2001, n° 41.2, « *Les quinquagénaires entre l'activité et la retraite* ».

2. La baisse des crédits en faveur des retraits d'activité

Conformément à la ligne directrice n°3 du Plan national d'action pour l'emploi¹ pour 2001 et aux engagements souscrits lors du sommet de Stockholm, le Gouvernement a intensifié ses efforts visant à réduire les départs précoces des travailleurs les plus âgés.

En 2002, les dotations affectées aux mesures de préretraite diminueront dans leur ensemble de 22 %.

Retraits d'activité

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Allocations spéciales du FNE	1.699,64	1.503,73	1.265,74	738,46	632,66	339,96	152,45
Cessations d'activité CATS						60,98	143,30
Prétraitements progressifs	370,48	552,48	468,98	304,59	243,92	216,33	192,09
Sidérurgie	279,77	235,17	176,39	131,32	64,29	30,10	16,42
Mesures spéciales	3,55	1,57	0,93	0,68	0,21	0,00	0,00
TOTAL	2.353,44	2.292,94	1.912,04	1.175,06	941,08	647,37	504,26

(en millions d'euros)

Plus précisément, les crédits consacrés aux prétraitements ASFNE et aux CATS mises en place en 2000 pour les salariés ayant exercé leur activité professionnelle dans des conditions particulières de pénibilité s'élèveront à 295 millions d'euros, en baisse de plus de 26 %.

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

	LFI 2001	PLF 2002	Evolution (%)
RETRAIT D'ACTIVITÉ	1.905,67	1.578,93	- 17,1
A - Retrait d'activité	647,36	504,26	- 22,1
ASFNE et CATS	400,94	295,75	- 26,2
PRP	216,33	192,09	- 11,2
Sidérurgie	30,10	16,42	- 45,4
Mesures spéciales	0,00	0,00	0,0
B - Indemnisation du chômage	1.255,27	1.071,62	- 14,6
Fonds de solidarité	1.255,27	1.071,62	- 14,6
C - Régimes de retraites	3,05	3,05	0,1
Validation points de retraites et ACO	3,05	3,05	0,1

(en millions d'euros)

¹ « maintenir dans l'emploi les travailleurs expérimentés ».

Par ailleurs, la subvention de l'Etat au fonds de solidarité diminue de 14,6 % par rapport à 2001.

Les dispositifs de cessation anticipée totale d'activité

Ne sont étudiés ici que les systèmes de préretraites du secteur privé ⁽¹⁾

- **Les dispositifs financés par l'Etat et par les partenaires sociaux**

L'ASFNE (allocation spéciale du fonds national pour l'emploi)

Les cessations anticipées d'activité totales ont été développées il y a une vingtaine d'années comme une réponse aux risques de licenciement des salariés âgés dans les entreprises connaissant des difficultés économiques.

C'est le cas en particulier des préretraites prises en charge partiellement par l'ASFNE qui permettent, dans le cadre d'un plan social négocié avec l'Etat, le départ des salariés âgés d'au moins 57 ans (56 ans à titre dérogatoire). Dans ce dispositif, il n'existe pas, hors l'âge, de critères spécifiques quant au public concerné, ni de contreparties concernant l'entreprise.

Depuis une dizaine d'années, l'Etat a mené une politique de réduction du nombre des entrées en ASFNE : ce nombre qui atteignait 56.000 en 1993 n'est plus que de 22.000 en 1997 alors qu'entre ces deux années le taux de chômage global est resté stable et que celui des plus de 50 ans a augmenté d'un point (de 8,3 % à 9,3 %). Cette évolution à la baisse s'est poursuivie entre 1997 et 2000, année durant laquelle 7.500 personnes seulement sont entrées dans le dispositif.

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

De leur côté, les partenaires sociaux ont mis au point par un accord en date du 6 septembre 1995, l'ARPE, qui permet à des salariés remplissant certaines conditions d'âge et de durée de cotisation au titre de l'assurance vieillesse, de mettre fin à leur activité professionnelle de façon anticipée. Ce dispositif a été reconduit par plusieurs accords successifs. Dans son état actuel, il doit s'achever en 2003, et ne concerne plus que les personnes nées en 1941 et 1942, qui justifient de 160 trimestres de cotisation vieillesse. En contrepartie, les entreprises s'engagent à opérer des embauches compensatrices permettant de maintenir le volume d'heures travaillées et pour lesquelles un public prioritaire est défini. Cette formule a connu un succès important : les taux d'adhésion ⁽²⁾ des générations nées entre 1938 et 1940 sont compris entre 58,6 % et 67,5 %, ce qui correspond à des flux d'entrées de 42.800 en moyenne sur la période » 1996-2000.

La CATS (cessation d'activité de certains travailleurs salariés)

Par ailleurs, l'Etat ne tarit pas totalement les sources d'entrée en préretraite : un nouveau dispositif, la CATS a été mis au point en 2000 (*décret n° 2000-105 du 9 février 2000*). Selon la circulaire d'application, ce dispositif s'inscrit dans le mouvement de désengagement de l'Etat du financement des mesures de cessation anticipée d'activité, tout en centrant les financements publics sur les salariés les plus menacés dans leur emploi du fait des conditions de travail qu'ils ont connues. Outre des conditions d'âge (être âgé d'au moins 57 ans et au plus de 65 ans et avoir adhéré au dispositif au plus tôt à 55 ans), le salarié doit, pour bénéficier du financement d'une partie de son allocation par l'Etat, avoir accompli une période d'au moins quinze ans de travail à la chaîne ou de travail de nuit, ou justifier de dix années d'affiliation à un régime salarié de sécurité sociale s'il est travailleur handicapé. En outre, cette mesure ne concerne que les salariés appartenant à des entreprises couvertes par un accord professionnel national qui a prévu le champ d'application de la CATS. Au sein des entreprises, un accord collectif doit avoir prévu une durée collective du travail inférieure à 35 heures hebdomadaires, ainsi que des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle de l'emploi, au développement des compétences des salariés et à leur adaptation à l'évolution de leur emploi.

Les autres dispositifs

Une partie des CATS n'est pas financée par l'Etat ; il s'agit de celles concernant des salariés qui ne répondent pas aux critères fixés par le décret de février 2000. Toutefois, pour ces salariés, l'entreprise bénéficie d'une exonération de cotisations sociales patronales. Sur les dix premiers mois de fonctionnement, environ 27 % des salariés adhérents à une CATS ne sont pas couverts par un accord de participation de l'Etat.

Il existe par ailleurs des systèmes de préretraite que les entreprises gèrent seules ou par l'intermédiaire de compagnies d'assurances ; ce sont les préretraites d'entreprises (parfois appelées « maison » ou « privées »). Ces préretraites concernent en grande majorité des grandes entreprises appartenant à des secteurs prospères, et sont négociées avec les organisations syndicales. Lorsque ces accords ont été signés dans le cadre d'un plan social, l'entreprise bénéficie d'avantages fiscaux. Dans ces dispositifs, les critères d'éligibilité, les modalités de départ et les systèmes de gestion sont très divers. Il n'existe pas de système d'information centralisé permettant de les dénombrer.

(1). Le ministère de la fonction publique chiffre à 24.586 le nombre d'agents publics en cessation anticipée totale d'activité fin janvier 2001.

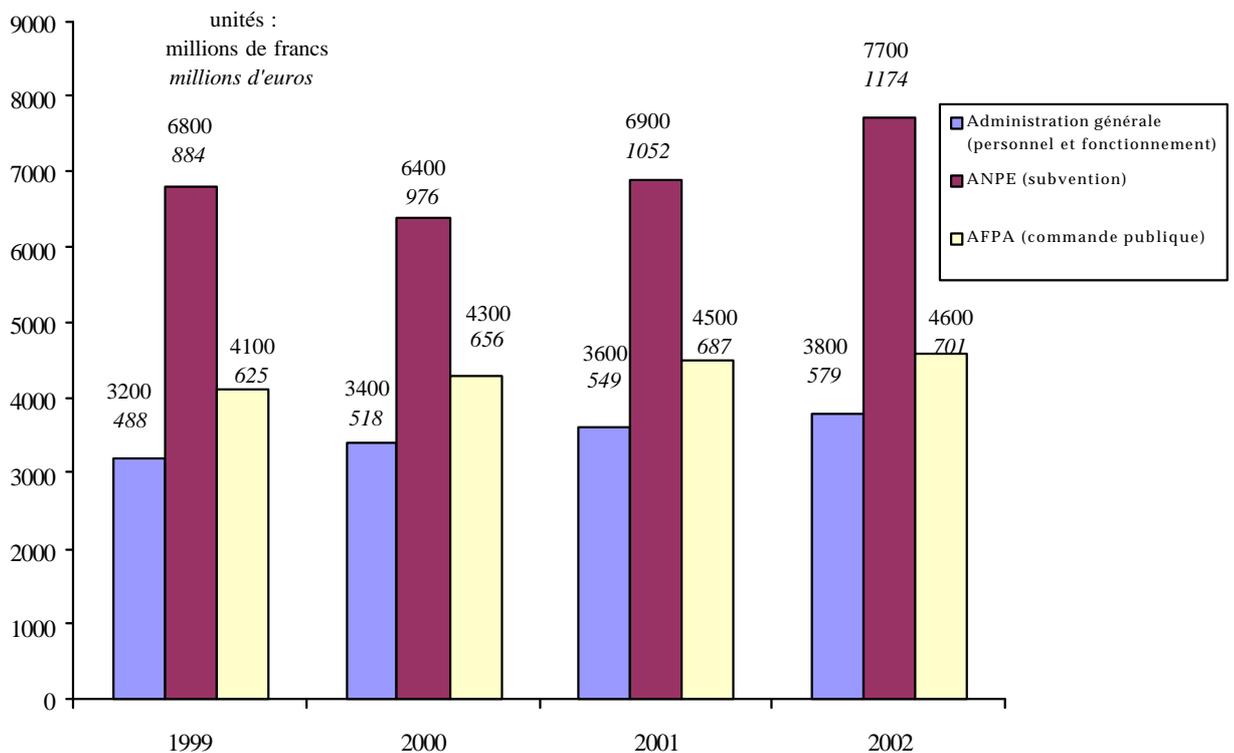
(2). Le taux d'adhésion à l'ARPE est établi par l'UNEDIC en rapportant au nombre de salariés qui remplissent les conditions d'accès au dispositif le nombre de salariés qui sont effectivement entrés dans la mesure.

IV. L'ÉVOLUTION LABORIEUSE DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Le service public de l'emploi ne cesse de se réformer pour répondre aux nouveaux enjeux qui se présentent à lui. L'adoption de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 *relative à la lutte contre les exclusions* avait coïncidé avec une remise à plat des relations entre l'AFPA et l'ANPE.

La signature de la nouvelle convention relative à l'assurance chômage et la mise en œuvre du PARE ont nécessité de nouvelles adaptations, cette fois dans les relations entre l'UNEDIC et l'ANPE, qui ont permis l'entrée en vigueur de la nouvelle convention dès juillet dernier.

Evolution des moyens du service public de l'emploi depuis 1999



Toutes ces évolutions se sont également traduites par une augmentation des moyens consacrés au service public de l'emploi depuis 1999 qui devraient atteindre 2,62 milliards d'euros en 2002 (+ 6,3 %).

A. LE MINISTÈRE DE L'EMPLOI VOIT SES MOYENS AUGMENTER SANS AVOIR POUR AUTANT À SE RÉORGANISER

La mise en place d'un suivi personnalisé des demandeurs d'emploi a progressivement, mais profondément, modifié les missions de l'ANPE et de l'AFPA puis dernièrement l'organisation même de l'assurance chômage.

Malgré plusieurs rapports qui ont pourtant mis en évidence les lacunes de son fonctionnement, il apparaît que le ministère de l'emploi est resté très largement à l'écart de ce mouvement, ce qui constitue assurément une déception majeure de la législature qui s'achève.

Dans ces conditions, il convient d'espérer que l'expérimentation qui sera conduite en 2002 de globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement dans la région Centre sera la prémisse à des réformes plus audacieuses ouvrant, par exemple, la voie à l'expérimentation de certaines politiques au niveau local en concertation avec les partenaires sociaux et les collectivités concernées.

1. Des crédits qui continuent à augmenter

Les dépenses propres au ministère de l'emploi évoluent de manière contrastée selon qu'il s'agit de personnel (+ 4,4 %), de fonctionnement (+ 5,3 %) ou d'équipement (- 52,8 %).

Le projet de budget prévoit la création de 140 emplois dont 120 dans les services déconcentrés et 20 en administration centrale. Ces créations d'emplois se traduiront en particulier par l'arrivée de 22 inspecteurs du travail et de 78 contrôleurs du travail supplémentaires.

La baisse importante des crédits d'équipement s'explique par une modification de la clef de répartition des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) afin de tenir compte du rythme observé dans la consommation des crédits par les services.

2. Un ministère qui tarde à entreprendre sa propre réforme

La commission des Finances de notre Assemblée a analysé, l'année dernière, la gestion des emplois du ministère mettant en évidence des dysfonctionnements liés à une trop grande centralisation¹.

Nos collègues, MM. Joseph Ostermann et Gérard Braun, avaient proposé pour l'avenir d'accroître la rémunération au mérite, de définir plus clairement les critères de l'absentéisme et de développer la gestion prévisionnel des effectifs.

Force est de constater que le Gouvernement n'a pas apporté de réponses significatives aux observations présentées par ce rapport de la commission des Finances, dans ce projet de budget.

Une autre piste de réforme pourrait concerner le rôle et les moyens de l'Inspection du travail. Si nul ne conteste son utilité et la légitimité de son action, il apparaît aujourd'hui que ses missions semblent parfois encore trop confuses puisqu'elles associent « *le contrôle, le jugement et l'exécution* », comme l'a souligné l'IFEC lors de son audition par votre rapporteur.

¹ *Rapport d'information n° 65 du Sénat (2000-2001) au nom de la commission des Finances sur la situation, la gestion et les rémunérations des personnels du ministère de l'emploi, MM. Joseph Ostermann et Gérard Braun, rapporteurs.*

GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

(à structure 2002)	LFI 2001	PLF 2002	Evolution en %
LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	2.466,07	2.622,83	6,4 %
A - Administration générale	566,13	586,79	3,7 %
Personnel	418,93	437,35	4,4 %
Fonctionnement	137,52	144,87	5,3 %
Equipement	9,68	4,57	- 52,8 %
B - ANPE	1.056,94	1.176,00	11,3 %
Subvention de fonctionnement	1.050,45	1.169,28	11,3 %
Subvention d'équipement	6,49	6,72	3,5 %
C - AFPA et autres organismes de formation	752,70	765,12	1,7 %
Subvention de fonctionnement AFPA	688,66	704,32	2,3 %
Subvention d'équipement AFPA	54,55	52,00	- 4,7 %
Acquisitions immobilières	0,00	0,00	0,0 %
Autres organismes de formation professionnelle	6,49	6,49	0,1 %
Contrats de plan Etat-régions 2000-2006	1,94	1,61	-
Autres subventions d'équipements	1,07	0,70	- 34,4 %
D - Relations du travail	42,70	43,97	3,0 %
Conseil supérieur de la prud'homie	0,09	0,09	0,0 %
ANACT et FACT (6672)	11,04	11,39	3,2 %
Elections prud'homales	0,17	0,17	0,0 %
Dépenses d'intervention (dont FACT)	31,40	32,32	2,9 %
E - Etudes et coopération internationale	18,29	18,67	2,1 %
Etudes	7,81	8,02	2,7 %
Recherche :			
- CEE	5,30	5,41	2,0 %
- Conventions d'études	0,63	0,63	0,0 %
CEREQ	2,29	2,35	2,7 %
Autres organismes	2,27	2,27	0,0 %
F - Frais de gestion	29,32	32,28	10,1 %
Frais de gestion CNASEA	29,32	32,28	10,1 %

(En millions d'euros)

B. L'ANPE DÉVELOPPE SA FONCTION DE PARTENAIRE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

La nouvelle convention d'assurance chômage a amené l'ANPE à généraliser le suivi personnalisé des demandeurs d'emploi.

1. Des moyens en augmentation dans le cadre du 3ème contrat de progrès

Le 3^{ème} contrat de progrès (1999-2003) conclu entre l'Etat et l'agence a mis en œuvre les recommandations des lignes directrices pour l'emploi définies au niveau européen et déclinées au niveau national dans le plan national d'action pour l'emploi.

L'ANPE s'est ainsi vu demander de prévenir et réduire le chômage de longue durée, de faciliter les recrutements, de « globaliser » les moyens de lutte contre le chômage et de développer les services à distance et de proximité. En outre, il lui était demandé de travailler en complémentarité avec l'AFPA¹.

Dans ce cadre, l'ANPE a développé des actions de suivi personnalisé favorisant un « nouveau départ » à un nombre croissant de demandeurs d'emploi, en particulier les adultes n'ayant pas atteint 12 mois de chômage, les jeunes n'ayant pas atteint 6 mois de chômage, les jeunes et les adultes au chômage depuis plus de 2 ans et les bénéficiaires du RMI.

Ces nouvelles missions ont entraîné une augmentation sensible de ses moyens depuis 1999.

¹ A ce sujet voir l'avis sur les crédits de la formation professionnelle présenté au nom de notre commission par notre excellent collègue, Mme Annick Bocandé.

Les crédits de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE)

	Personnel et fonctionnement 3661-10	Investissements 6672 20 (CP)	Annulations	Total après annulation	Evolution (%)
1994	744,02	8,55		752,57	
1995	782,91	7,41	25,64	764,68	1,6
1996	811,89	6,95	25,05	793,79	3,8
1997	793,39	5,68	12,20	786,87	- 0,9
1998	793,39	2,86		796,25	1,2
1999	878,87	2,29		881,16	10,7
2000	969,25	3,53		972,78	10,4
2001	1.050,45	6,49		1.056,94	8,7
2002	1.169,28	6,72		1.176,00	11,3

(en millions d'euros)

Pour 2002, la subvention de fonctionnement augmente de 11,3 % pour s'établir à 1,17 milliard d'euros, ce qui devrait permettre la création de 570 nouveaux emplois.

2. Un rôle important dans la mise en œuvre du PARE

Depuis le 1^{er} juillet 2001, l'ANPE est chargée de la mise en œuvre du programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND) qui, dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) conclu par les partenaires sociaux à l'occasion du renouvellement de la convention de l'assurance chômage, généralise la démarche individualisée et concerne désormais tous les demandeurs d'emploi, depuis le début de la période de chômage jusqu'au retour à l'emploi.

Auditionné par votre rapporteur pour avis¹, M. Michel Bernard, directeur général de l'ANPE, a déclaré que la mise en œuvre du PARE suivait son cours en dépit des interrogations qui avaient pu apparaître quant aux dispositions juridiques sur lesquelles il est fondé.

L'ANPE prévoit de conclure 4,5 millions de PAP-ND entre juillet 2001 et juillet 2002 dont 3,5 millions pour les nouveaux inscrits. Entre le 1^{er} juillet et le 30 septembre 2001, 1.114.600 personnes sont entrées dans le dispositif PAP-ND, dont 700.800 nouveaux inscrits.

¹ Voir le compte-rendu de cette audition en annexe n°2.

C. L'UNEDIC S'AFFIRME COMME UN PARTENAIRE INCONTOURNABLE DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

L'UNEDIC ne fait pas partie du service public de l'emploi ; toutefois l'étendue de ses liens avec celui-ci justifie pleinement que sa situation soit brièvement évoquée.

1. Un partenaire exigeant du service public de l'emploi

La convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage a sensiblement modifié les rapports entre le régime gestionnaire de l'assurance chômage et le service public de l'emploi. Celles-ci ont été redéfinies dans la convention Etat-UNEDIC-ANPE du 13 juin 2001 *relative à la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi* ainsi que dans une convention ANPE-UNEDIC du même jour *relative à la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi et du projet d'action personnalisé*.

Le nouveau dispositif établit un lien très clair entre d'une part le droit aux allocations d'aide au retour à l'emploi et, d'autre part, l'engagement du demandeur d'emploi à établir et à mettre en œuvre un projet d'action personnalisé (PAP) pouvant comprendre par exemple des actions d'adaptation ou de conversion, des actions appropriées pour soutenir la recherche d'emploi et une aide à la mobilité géographique.

L'article 13 de la convention ANPE-UNEDIC, relatif au suivi du PAP, prévoit que lorsque le demandeur ne réalise pas ses engagements, « l'ASSEDIC informe l'ANPE des décisions de suspension (de l'aide) qu'elle a été amenée à prendre »¹. Ce faisant, l'UNEDIC renonce à un rôle passif de « guichet ouvert » pour se transformer en partenaire exigeant du service public de l'emploi. Il s'agit assurément de la principale -sinon de la seule- réforme du marché du travail menée depuis 1997.

2. Des relations avec l'Etat qui tardent à se normaliser

Les relations financières entre l'Etat et l'UNEDIC n'ont pas cessé de se dégrader depuis 1997. Qu'il s'agisse de la prise en charge des cotisations de certains bénéficiaires de contrats de travail aidés (emplois jeunes, CES) embauchés par l'Administration, de la gestion des conventions de conversion ou du coût de l'inscription des chômeurs, les différends se sont accumulés.

¹ Le tribunal de grande instance de Marseille a confirmé le 9 novembre dernier le caractère obligatoire du PARE pour qui veut bénéficier des allocations-chômage.

Or, l'UNEDIC s'est engagée à verser 15 milliards de francs à l'Etat (7 milliards de francs en 2001 et 8 milliards de francs en 2002) à l'occasion de la signature de la nouvelle convention d'assurance-chômage afin notamment de solder des engagements anciens remontant à 1993 lorsque le régime rencontrait d'importantes difficultés.

L'UNEDIC a été formellement autorisée à honorer cet engagement par l'article 5 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 *portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*¹.

Le montant du versement pour 2001 est inscrit dans le projet de loi de finances rectificative pour 2001 en tant que recette non fiscale à hauteur de 1,07 milliard d'euros. Il est formellement compris dans la rubrique recettes diverses (lige 0899) dont le total atteint 8,1 milliards de francs².

L'UNEDIC a déjà versé 4 milliards de francs au Gouvernement à la mi-novembre mais, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis³, elle n'aurait pas l'intention de verser le solde si un accord n'est pas trouvé pour apurer les différends financiers avec l'Etat. Le total des engagements de l'Etat envers l'UNEDIC serait compris entre 1 et 3 milliards de francs selon que le calcul serait ou non rétroactif.

Une crise entre l'Etat et l'UNEDIC ne saurait donc être exclue d'ici la fin de l'année. Votre commission a déjà plusieurs fois attiré l'attention sur le fait que l'Etat avait tendance à ne pas honorer ses engagements envers l'UNEDIC, notamment en ce qui concerne la prise en charge des cotisations d'allocations chômage des emplois-jeunes.

Le temps semble donc venu pour l'Etat de clarifier enfin cette situation, et un accord concernant ce versement de 3 milliards de francs à venir pourrait en constituer l'occasion.

¹ Art. 5 : « Les organismes mentionnés à l'article L. 351-21 du code du travail sont autorisés à verser à l'Etat 1.067.143.120 euros en 2001 et 1.219.592.137 euros en 2002. ».

² *Projet de loi de finances rectificative pour 2001, document de l'Assemblée nationale n° 3384, pages 7 et 84.*

³ *Voir à cet égard le compte rendu de l'audition de M. Jean-Pierre Revoil, directeur général adjoint de l'UNEDIC en annexe n°2.*

V. LA NÉCESSAIRE REDÉFINITION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le présent avis, comme les différents travaux réalisés par votre commission au cours de cette législature, met en évidence le caractère globalement inadapté de la politique menée dans le domaine de l'emploi depuis 1997.

Certes, certaines actions ont été bénéfiques, c'est le cas du programme TRACE développé en application de recommandations établies au niveau de l'Union européenne. Par ailleurs, le programme « emplois-jeunes », malgré ses faiblesses et la nécessité de le faire évoluer pour permettre à chaque jeune de pouvoir accéder à un emploi pérenne, ne doit pas être condamné eu égard au fait qu'il a, à un moment, permis de proposer des solutions à de nombreux jeunes en détresse d'emploi.

Il n'est malheureusement pas possible d'en dire autant des autres initiatives prises par le Gouvernement, en particulier dans le domaine de la réglementation du travail. C'est pourquoi, votre commission vous proposera de rappeler les quelques priorités qui lui semblent devoir mériter d'être retenues dans le domaine de l'emploi pour la prochaine législature.

A. RÉTABLIR LA CONFIANCE AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX

Les auditions des partenaires sociaux, auxquelles procède régulièrement votre commission des Affaires sociales, ont laissé apparaître, puis se développer, une véritable crise de confiance entre le Gouvernement et les forces vives de notre démocratie sociale.

Dans ces conditions, le rétablissement de la confiance passe, sans aucun doute, par une redéfinition du rôle respectif de l'Etat et des partenaires sociaux dans la conduite des relations sociales.

1. Redéfinir le rôle respectif de la loi et du contrat

La grande confusion qui caractérise le budget de l'emploi et celui de la sécurité sociale et qui se cristallise dans l'invraisemblable FOREC illustre aussi le degré inouï de mélange des genres auquel nous sommes parvenus au terme de cette législature. Sans les 35 heures obligatoires, pas de FOREC. Or les 35 heures sont avant tout le produit d'une certaine conception des relations sociales qui s'est illustrée dès la Conférence nationale du 10 octobre 1997 qui

a marqué le début de l'ère de la défiance de la part de l'Etat vis-à-vis des partenaires sociaux.

La reconstruction de notre démocratie sociale passe donc d'abord par une redéfinition du rôle respectif de l'Etat et des partenaires sociaux, de la loi et du contrat. La loi doit certes continuer à fixer les grands principes fondamentaux du droit du travail (durée maximale du travail, repos, congés, âge minimum...) mais l'application de ces grands principes doit maintenant relever prioritairement de la négociation collective.

Eu égard à la qualité exceptionnelle de ce document, votre rapporteur a souhaité inclure en annexe du présent avis¹ le texte de la position commune adoptée le 16 juillet dernier par les partenaires sociaux qui définit « *les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective* ». Le document a vocation à inspirer le débat public. Il constitue à n'en pas douter une bonne base de travail pour rétablir la confiance entre les partenaires sociaux et l'Etat.

2. L'indispensable modification de la loi « Aubry II »

La loi du 19 janvier 2000 dite loi « Aubry II » symbolise, à elle-seule, ce que peut être une mauvaise gouvernance sociale. Absence de confiance vis-à-vis des partenaires sociaux, abaissement autoritaire de la durée légale du temps de travail, mise à contribution des finances publiques et des finances sociales...

Votre commission ne peut que rappeler² par ailleurs ses regrets que la seconde loi Aubry n'ait pas validé intégralement le contenu des accords signés sur le fondement de la loi du 13 juin 1998. Il en est ressorti une grande insécurité juridique pour les parties signataires. Elle considère que le législateur doit être respectueux des accords existants comme le prévoyait la loi quinquennale du 20 décembre 1993.

Dans ces conditions, étant donné le caractère insuffisant des aménagements apportés à cette loi par la voie réglementaire et compte tenu du « triste bilan » qui peut en être fait³, votre commission est favorable à la révision de la loi du 19 janvier 2000.

Sans revenir nécessairement sur l'abaissement de la durée légale du temps de travail qui est devenu une réalité, il lui semble nécessaire de donner aux partenaires sociaux la possibilité de négocier sur la question du volume et de la rémunération des heures supplémentaires.

¹ Voir l'annexe n°4 de ce présent avis.

² Voir à cet égard le rapport n°30 du Sénat (1999-2000) fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la réduction négociée du temps de travail, M. Louis Souvet, rapporteur, p 173 et suivantes.

³ Voir à cet égard le II. du présent avis.

Mais cette nouvelle négociation ne saurait en rester là, elle pourrait aussi concerner la prise en compte du temps relatif à la formation -comme le suggère FO- les règles applicables aux cadres et le rôle du compte épargne temps (CET). Comme l'ont montrées les auditions auxquelles a procédé votre rapporteur, une telle évolution nécessiterait également des contreparties en faveur des salariés que ce soit en termes de pouvoir d'achat ou de formation tout au long de la vie.

B. ÉVALUER L'ENSEMBLE DES POLITIQUES EN FAVEUR DE L'EMPLOI

1. Le nécessaire réexamen de l'ensemble des dispositifs en faveur de l'emploi

L'examen des crédits consacrés au travail et à l'emploi dans le projet de loi de finances pour 2002 a mis en évidence le manque de cohérence de ce budget.

La multiplication, comme la superposition, des dispositifs, la débudgétisation du financement des 35 heures ainsi que l'absence de priorité clair au développement d'emplois pérennes enlèvent à ce budget la lisibilité qui lui est pourtant indispensable. L'IFEC a considéré lors de son audition par votre rapporteur que *« la politique de l'emploi menée est systématiquement conjoncturelle et que seuls 22 % des chefs d'entreprise sont intéressés par ces dispositifs qui leur apparaissent comme trop compliqués et contraignants »*. Un effort d'évaluation et de simplification est donc indispensable.

En tout état de cause, il apparaît que des efforts sont encore nécessaires en termes de réduction du coût du travail comme le soulignent la CCIP et l'IFEC. Compte tenu de la nécessité de limiter les dépenses afférentes en particulier au financement des 35 heures, votre rapporteur retient l'idée évoquée par la CFE-CGC d'allègements plus ciblés qui pourraient concerner par exemple l'emploi des cadres dans les petites PME et celle proposée par l'IFEC de soutenir l'effort de recherche et développement.

2. L'indispensable évolution du programme « emplois-jeunes »

Les propositions de votre commission concernant l'évolution du programme « emplois-jeunes » sont connues. Elles ont été développées lors de

l'adoption même de cette loi¹ puis reprises, actualisées et développées l'année dernière pas notre collègue Alain Gournac².

Qu'il s'agisse de la nécessité d'évaluer le dispositif, de développer le tutorat-référent, d'inciter les employeurs à contractualiser avec les entreprises, de promouvoir le multisalariat en temps partagé, d'instaurer une prime dégressive pour favoriser l'embauche par des entreprises ou encore d'avancer vers la décentralisation du dispositif, aucune de ces propositions n'a perdu de son actualité.

C. AUGMENTER LE TAUX D'ACTIVITÉ

1. Encourager l'entrée dans l'emploi

Comme cela a déjà été souligné, des progrès ont été réalisés au cours de cette législature pour ramener vers l'emploi les publics qui en étaient les plus éloignés (TRACE, contrats de qualification adulte...).

Néanmoins il reste beaucoup à faire, notamment pour favoriser l'activité des jeunes. A cet égard, il pourrait être utile de revenir sur l'amointrissement du CIE. Le succès de ce dispositif, créé par la précédente majorité, pour intégrer les jeunes dans le secteur marchand laisse penser qu'il constitue un outil efficace qui mériterait d'être étendu.

Par ailleurs, l'effort en faveur de la formation, notamment en alternance, constitue le parent pauvre de cette législature comme l'a montré dans son avis au nom de notre commission notre collègue, Annick Bocandé. La formation pourrait utilement devenir une des priorités de la prochaine législature.

2. Favoriser le maintien dans l'emploi

L'augmentation du taux d'activité des salariés âgés constitue également un autre axe à développer conformément aux recommandations européennes des lignes directrices pour l'emploi. Des solutions nouvelles sont à imaginer. Le travail à temps partiel et le développement du tutorat constituent des pistes à ne pas négliger.

¹ Rapport n°433 du Sénat(1996-1997) fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif au développement d'activités pour l'emploi des jeunes, M. Louis Souvet rapporteur.

² Rapport d'information du Sénat n°25 (2000-2001) fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le bilan à mi-parcours des emplois -jeunes, M. Alain Gournac, rapporteur.

A ce stade, votre rapporteur s'interroge sur le maintien de la « contribution Delalande » qui semble constituer un obstacle important à l'embauche des salariés âgés, comme l'ont souligné plusieurs interlocuteurs lors de ses auditions.

* * *

*

En conclusion, et après avoir, à nouveau rappelé le caractère inadapté de la politique de l'emploi menée par le Gouvernement, **votre commission des Affaires sociales a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits consacrés au travail et à l'emploi dans le budget pour 2002.**

Elle a émis **un avis favorable à l'adoption de l'article 69 rattaché.** Elle a par ailleurs adopté **deux amendements de suppression, l'un de l'article 68, l'autre de l'article 70 bis.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Art. 68

(art. L. 322-4-2 et L. 322-4-6 du code du travail)

Réforme du contrat initiative-emploi

Objet : cet article réforme la liste des publics bénéficiaires et le régime de l'aide financière du contrat initiative-emploi.

I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a modifié, à l'initiative du Gouvernement, le contrat initiative-emploi créé par la précédente majorité en 1995.

A. Le dispositif juridique du contrat initiative-emploi

En 1995, les pouvoirs publics ont mis en place le contrat initiative-emploi dans le but de faciliter l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi durablement exclus du marché du travail ou rencontrant de grandes difficultés.

Après une première période de mise en œuvre, le dispositif a été profondément remanié au cours de l'année 1996. Une première modification intervenue en mai (décret du 22 mai 1996) a ouvert l'accès de cette mesure aux jeunes de faible niveau de qualification. En août (décret du 20 août 1996), les pouvoirs publics ont désiré moduler les avantages attachés au contrat initiative-emploi en fonction de la situation des personnes embauchées.

Selon les termes des trois premiers alinéas de l'article L. 322-4-2, il s'adresse aujourd'hui :

- aux demandeurs d'emploi de longue durée ayant au moins 12 mois d'inscription à l'ANPE dans les 18 mois précédant l'embauche ;
- aux bénéficiaires du RMI ainsi qu'à leurs conjoints ou concubins ;
- aux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité ;
- aux travailleurs handicapés et assimilés ;

- aux personnes âgées de plus de 50 ans privées d'emploi ;
- aux jeunes ayant moins de 26 ans sans emploi (non indemnisés ou issus d'un contrat d'orientation ou d'un contrat emploi-solidarité) et sans diplôme (niveau VI ou Vbis) ;
- aux personnes bénéficiant de l'assurance veuvage ;
- aux femmes isolées chargées (ou ayant été chargées) de famille ;
- aux anciens détenus ;
- aux Français ayant perdu leur emploi à l'étranger.

Il peut également être conclu avec les salariés qui bénéficient d'un contrat emploi-solidarité, d'un contrat emploi consolidé ou qui font l'objet d'une mesure d'insertion par l'économique.

Le contrat initiative-emploi est un contrat à durée indéterminée ou déterminée de 12 à 24 mois. Il peut être à temps plein ou à temps partiel (sans pouvoir être inférieur –sauf exception- à 16 heures hebdomadaires pouvant être réparties sur le mois ou sur l'année).

Il ouvre droit pour l'ensemble des publics à une exonération des charges patronales de sécurité sociale pour la partie du salaire n'excédant pas le SMIC et pour une durée de 24 mois maximum. Cette durée peut être portée jusqu'à l'âge de la retraite pour les salariés de plus de 50 ans sous certaines conditions (chômeurs depuis plus de 12 mois, bénéficiaires du RMI sans emploi depuis 12 mois, travailleurs handicapés). Par ailleurs, une aide supplémentaire de l'Etat sous forme de prime mensuelle est accordée pour l'embauche de certains publics dits prioritaires.

Selon les termes des quatre derniers alinéas de l'article L. 322-4-2, on distingue trois types de public d'après les trois types d'aide dont peuvent bénéficier les entreprises utilisatrices du dispositif (*voir encadré ci-après*).

Le salarié est rémunéré selon la convention de l'entreprise, et au minimum pour un salaire égal au SMIC.

Les contrats initiative-emploi peuvent être signés par toutes les entreprises assujetties à l'UNEDIC, mais ils ne doivent pas résulter du licenciement d'un salarié sous contrat à durée indéterminée, ni entraîner un licenciement. Par ailleurs, les entreprises ayant procédé à un licenciement économique dans les six mois précédant l'embauche ne peuvent bénéficier d'un contrat initiative-emploi.

Le cas échéant, les employeurs peuvent percevoir une aide de l'Etat pour la formation des salariés d'un montant de 50 francs par heure de formation (dans la limite de 200 à 400 heures), et d'une aide au tutorat sous la forme d'un forfait de 3.500 francs.

Ce dispositif est incompatible avec toute autre forme d'aide à l'emploi.

Une aide modulée selon les publics

PUBLICS PRIORITAIRES		
Publics les plus prioritaires		
Exonération de charges + prime de 2.000 francs	Exonération de charges + prime à 1.000 francs	Exonération de charges uniquement
- Bénéficiaires du RMI - Bénéficiaires de l'ASS - Travailleurs handicapés - Chômeurs de plus de 36 mois - Chômeurs de plus de 50 ans ayant au moins 12 mois d'ancienneté de chômage - Jeunes de moins de 26 ans sans diplôme	- Chômeurs inscrits à l'ANPE pendant au moins 24 mois durant les 36 derniers mois	Autres bénéficiaires et notamment les demandeurs d'emploi ayant 12 mois d'inscription à l'ANPE dans les 18 mois précédant l'embauche

Depuis janvier 1999 (décret du 8 décembre 1998), l'employeur doit déposer la demande de convention à l'ANPE préalablement à l'embauche. Auparavant, il avait la possibilité de la déposer dans le mois suivant l'embauche.

B. La réforme adoptée par l'Assemblée nationale

Le paragraphe I du présent article modifie les dispositions de l'article L. 322-4-2 qui établit la liste des publics concernés par le dispositif ainsi que la nature des aides afférentes.

La rédaction en vigueur est très précise dans l'énumération des publics cibles, comme cela a déjà été indiqué. La nouvelle rédaction est beaucoup moins précise puisqu'elle se contente de faire référence :

- aux demandeurs d'emploi de longue durée ;
- aux bénéficiaires de minima sociaux ;
- et aux personnes qui, du fait de leur âge, de leur handicap, de leur situation sociale ou familiale, rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

De même, il n'est plus fait référence explicitement, parmi les publics cibles, des bénéficiaires de contrat emploi-solidarité (*art. L. 322-4-7*), de contrat emploi consolidé (*art. L. 322-4-8-1*) ou de l'insertion par l'activité économique (*art. L. 322-4-16*).

Parallèlement, le régime de l'aide est modifié.

Alors que l'article L. 322-4-2 prévoyait une prime et un allègement de cotisations sociales, la nouvelle rédaction ne retient que la prime modulable selon la situation du bénéficiaire.

L'exonération spécifique de cotisations sociales est remplacée par les exonérations prévues par la loi Aubry II du 19 janvier 2000 relative aux 35 heures. En conséquence, l'article L. 322-4-6 qui définissait l'exonération spécifique de cotisations sociales est abrogé (*paragraphe II*).

Toutefois, le droit en vigueur reste applicable aux contrats initiative-emploi en cours au 1^{er} janvier 2002 (*paragraphe III*).

II - La position de votre commission saisie pour avis

Votre commission s'interroge sur l'utilité qu'il y avait à rerédiger entièrement l'article L. 322-4-2 du code du travail relatif au contrat initiative-emploi.

La nouvelle rédaction plus générale devient aussi plus arbitraire puisque le Gouvernement pourra, par décret, décider quels sont précisément les publics prioritaires et ainsi faire évoluer à sa convenance ce dispositif, que ce soit en termes de publics concernés ou de crédits consacrés à cette mesure, puisque les deux sont liés.

Par ailleurs, le reprofilage de l'aide, notamment pour sa partie prenant la forme d'une exonération de charges sociales, apparaît pour le moins injustifié.

En effet, le lien opéré entre le contrat initiative-emploi et les 35 heures n'a pas été expliqué hormis par une préoccupation ayant trait à un effort de simplification. Or, outre que les allègements de cotisations sociales prévus par la loi Aubry II devraient être moins favorables, puisque le Gouvernement prévoit une économie en 2002 de 77,6 millions d'euros sur le chapitre 44-70 du budget de l'emploi, des interrogations subsistent quant à la situation d'une entreprise qui ne serait pas passée aux 35 heures au regard des nouvelles conditions prévues pour recourir au contrat initiative-emploi.

Ces incertitudes concernent en particulier les PME qui bénéficient de conditions spécifiques pour mettre en place la RTT (décret du 15 octobre 2001). Auront-elles toujours droit au bénéfice d'exonérations de charges sociales si elles décident de recourir au CIE ?

Ces questions sont essentielles. Malheureusement, il n'a pas été possible d'obtenir de la part du Gouvernement des réponses du fait de

l'annulation par la ministre de l'emploi et de la solidarité, Mme Elisabeth Guigou, de son audition par votre commission.

Enfin, à un moment où le chômage remonte et où il apparaît que la politique de l'emploi n'a pas permis de réduire significativement le chômage structurel, il semble que c'est plutôt l'extension du contrat initiative-emploi qui devrait être à l'ordre du jour, eu égard à ses bons résultats¹.

C'est pourquoi votre commission vous proposera d'adopter un amendement de suppression de cet article .

Art. 69

(art. 5 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions)

Institution d'une bourse d'accès à l'emploi pour les jeunes engagés dans le programme trajet d'accès à l'emploi (TRACE)

Objet : cet article institue, à titre expérimental, pour l'année 2002, une bourse d'accès à l'emploi pour les jeunes engagés dans le programme TRACE.

I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale, en première lecture, a adopté une nouvelle rédaction du paragraphe III de l'article 5 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Ce paragraphe prévoit actuellement que les jeunes qui rencontrent des difficultés matérielles, notamment en matière de logement, pendant les périodes durant lesquelles ils ne bénéficient pas d'une rémunération au titre d'un stage, d'un contrat de travail ou d'une autre mesure dans le cadre des actions d'accompagnement personnalisé, bénéficient de l'accès aux fonds départementaux d'aide aux jeunes prévus par la loi du 1^{er} décembre 1988 relative au RMI.

Le présent article prévoit un nouveau dispositif ayant un objet similaire qui prendrait la forme d'une bourse d'accès à l'emploi. Cette disposition est prévue, à titre expérimental, pour les jeunes entrés dans le programme entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2003.

¹ Voir p. ??? du présent avis.

Les conditions d'attribution, le montant et les conditions de versement de cette bourse sont déterminés par décret.

Le coût de cette mesure, inscrite au budget de l'emploi au titre IV relatif aux interventions publiques consacrées aux dispositifs d'insertion des publics en difficulté (*art. 63 du chapitre 44-70*) est fixé en 2002 à 76,2 millions d'euros.

II – La position de votre commission saisie pour avis

La création de ces bourses semble aller dans le bon sens puisqu'elle devrait permettre, selon le Gouvernement, « *aux jeunes engagés dans le programme TRACE de bénéficier d'une relative sécurité financière pendant toute la durée de leur parcours d'insertion* » afin de garantir « *une égalité des chances pour l'accomplissement du parcours TRACE au profit des jeunes en situation de rupture ou que leur famille ne peut aider financièrement.* »¹

Néanmoins, il aurait été intéressant, avant de rerédiger partiellement cet article de la loi du 29 juillet 1998, que le Gouvernement présente un bilan de son application – dans quelle mesure le dispositif actuellement en vigueur est-il insuffisant ?-. Par ailleurs, votre commission aurait aimé connaître le coût net du dispositif proposé -c'est-à-dire une fois déduit le montant des crédits affectés au dispositif en vigueur- afin de pouvoir mesurer l'effort réel consenti. Enfin, rien n'est prévu pour déterminer comment sera évaluée cette expérimentation avant qu'elle ne devienne caduque l'année prochaine.

Toutes ces questions auraient mérité des éclaircissements de la part du Gouvernement afin, en particulier, que votre commission puisse, le cas échéant, améliorer le dispositif par voie d'amendements.

Malheureusement, l'annulation par la ministre de l'emploi et de la solidarité, Mme Elisabeth Guigou, de son audition devant votre commission, prévue le 20 novembre 2001, n'a pas permis d'apporter les réponses attendues.

Etant donné la nature de la mesure proposée, votre commission a néanmoins décidé, et ce malgré ces circonstances défavorables, **d'adopter cet article sans modification.**

¹ *Projet de loi de finances pour 2002, document de l'Assemblée nationale n° 3262, p. 132.*

Art. 70 bis

(art. L. 351-10-1 du code du travail)

Création d'une allocation équivalent retraite

Objet : Le présent article est le fruit d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement. Il propose de substituer à l'allocation spécifique d'attente (ASA) une nouvelle allocation appelée « allocation équivalent retraite » afin de permettre aux demandeurs d'emploi qui ont cotisé au moins 160 trimestres, mais qui n'ont pas encore 60 ans, de bénéficier d'une garantie de ressources améliorée.

I- Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le texte adopté par l'Assemblée nationale a pour conséquence de supprimer l'ASA créée par la loi n° 98-285 du 17 avril 1998.

A. L'allocation spécifique d'attente (ASA)

L'article L. 351-10-1 en vigueur prévoit que les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et du RMI peuvent bénéficier d'une allocation spécifique d'attente à la charge du Fonds de solidarité lorsqu'ils justifient, avant l'âge de soixante ans, d'au moins 160 trimestres validés dans les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse ou de périodes reconnues équivalentes. Cet article indique également que « *le total des ressources des bénéficiaires de l'allocation spécifique d'attente ne pourra être inférieur à un montant fixé par décret*¹ ».

Par ailleurs, l'article L. 351-10-1 dispose que le montant de l'ASA n'est pas pris en compte dans le calcul de l'ASS et du RMI.

Enfin, les modalités d'application de cet article sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat et le montant de l'allocation à un décret.

B. L'allocation équivalent retraite (AER)

L'Assemblée nationale a adopté, lors de la première lecture de ce projet de budget, un amendement présenté par le Gouvernement qui rerédige l'article L. 351-10-1 et qui substitue l'allocation équivalent retraite à l'allocation spécifique d'attente. Cette nouvelle allocation fusionne dans une allocation spécifique l'ASS majorée et l'ASA.

¹ Le décret n° 98-456 du 12 juin 1998 a fixé ce montant à 5.000 francs.

Selon les déclarations du Gouvernement : « *Un décret en Conseil d'Etat fixera les plafonds de ressources ouvrant droit à l'allocation, qui sera versée de façon dégressive jusqu'à un plafond de 9.000 francs pour une personne seule et de 13.000 francs pour un couple* ». ¹

Cette nouvelle allocation devrait permettre, selon le Gouvernement, à ses bénéficiaires de disposer d'une garantie de ressources supérieure au régime antérieur de l'ASA.

II – La position de votre commission saisie pour avis

Votre commission a déjà eu l'occasion d'examiner une disposition ayant un objet proche lors du débat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

En effet, l'article 26 A, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, prévoyait déjà de modifier l'ASA afin notamment d'exclure les revenus du conjoint de son calcul et de modifier son plafond.

Comme le soulignait déjà notre collègue, Alain Vasselle : « *cet article est le fruit d'une âpre négociation au sein de la majorité plurielle. Il a le statut de « lot de compensation » au regard d'un amendement, initialement adopté par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, qui attribuait la retraite à taux plein à toute personne bénéficiant de quarante années de cotisations* » ².

Or, le coût d'une telle mesure était estimé à au moins 25 milliards de francs. C'est pourquoi le Gouvernement a imaginé de « relooker » un dispositif déjà existant avant de se livrer, comme l'expliquait lors du débat sur le PLFSS notre collègue, Alain Vasselle, à une entreprise qui « *relève d'une désinformation savamment entretenue et d'une gesticulation sans précédent* ». ³

Le Gouvernement a cependant dû reconnaître qu'un tel dispositif n'avait pas sa place dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale eu égard à la nature du financement de l'ASA qui relève du Fonds de

¹ JO Débats Assemblée nationale – 2^{ème} séance du 6 novembre 2001, Mme Nicole Péry, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, p. 7238.

² Rapport du Sénat n° 60 (2001-2002) fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, M. Alain Vasselle, rapporteur, Tome IV, p. 152 et suivantes.

³ Rapport du Sénat n° 60 (2001-2002) fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, M. Alain Vasselle, rapporteur, Tome IV, p. 153.

solidarité, alimenté par la contribution exceptionnelle de solidarité et par une subvention de l'Etat.

L'article 26 A a donc été supprimé par le Sénat avec l'accord du Gouvernement alors que, dans le même temps, l'Assemblée nationale introduisait l'article 70 bis dans le projet de loi de finances.

Ce nouvel article adopte une rédaction différente de l'article 26 A puisqu'il crée un nouveau dispositif, l'allocation équivalent retraite (AER). A cet égard, on peut considérer qu'il est plus abouti, puisqu'il va au bout de la démarche « marketing » retenue par le Gouvernement. Car sur le fond, il n'y a pas de modification qui justifiait de changer le nom du dispositif.

Cet article se contente, en effet, d'élargir les plafonds de ressources de l'ASS, de revenir sur une interprétation discutable - par le Gouvernement - de la loi du 17 avril 1998 et d'augmenter le montant de l'ASA.

Or, le Gouvernement pouvait tout à fait apporter ces modifications par la voie réglementaire, comme le prévoit d'ailleurs le texte de l'article L. 351-10-1 en vigueur.

Concernant l'interprétation litigieuse de cet article ayant trait au fait qu'il a été décidé de prendre en compte l'ensemble des ressources du foyer pour déterminer le montant de l'ASA, ce qui pouvait avoir pour conséquence de priver certaines personnes de cette allocation. Il convient de préciser que la faute en incombe à la circulaire CDGEFP n° 98-22 du 24 juin 1998. Et donc, qu'une autre circulaire aurait suffi à lever cet obstacle réel.

Le coût de cette nouvelle allocation est estimé à 45,73 millions d'euros (300 millions de francs) en 2002.

Sur le fond, votre commission ne peut que partager le souci du Gouvernement et de l'Assemblée nationale d'améliorer la situation de ces chômeurs en fin de droits ayant quarante années de cotisations d'assurance vieillesse.

Cette préoccupation, partagée au Parlement, s'inscrit d'ailleurs dans la logique de ce dispositif -l'ASA- qui est le fruit d'une loi adoptée dans les mêmes termes par les deux Assemblées.

Néanmoins, la forme retenue par le Gouvernement pour réformer l'ASA -la création d'un nouveau dispositif- comme les incertitudes qui peuvent encore entourer cette réforme ne sont pas sans susciter, chez votre rapporteur pour avis, de légitimes interrogations.

Comme cela a déjà été souligné, l'ensemble des modifications apportées par le présent article auraient pu être adoptées *via* des textes infra-législatifs.

Votre commission n'a donc aucune raison, *a priori*, pour accepter de légiférer inutilement, ce qui revient à confondre indûment les domaines respectifs de la loi et du règlement, pour se livrer à une forme de gesticulation législative.

Par ailleurs, de nombreuses incertitudes semblent encore entourer ce dispositif, qu'il s'agisse du nombre des bénéficiaires attendu –estimé par le Gouvernement entre 50 et 100.000 personnes- ou du dispositif lui-même.

Les débats à l'Assemblée nationale n'ont pas évoqué les conséquences d'un nouveau dispositif qui se substitue à l'ASS et au RMI. Les bénéficiaires de l'AER anciennement bénéficiaires de la CMU conserveront-ils le droit à la CMU, par exemple ?

Ensuite, les débats à l'Assemblée nationale ont parfaitement illustré les ambiguïtés relatives à la mention dans le nouvel article L. 351-10-1 d'un décret en Conseil d'Etat qui fixera les plafonds de ressources (7^{ème} alinéa) alors que le 3^{ème} alinéa prévoit déjà un plafond de ressources ne pouvant être inférieur à 877 euros. Quel sera le montant de ce plafond « supérieur » ?

Enfin, le Gouvernement a évoqué, lors des débats, une dégressivité de l'AER¹ sans expliquer en quoi elle consisterait.

Votre commission aurait souhaité obtenir des précisions du Gouvernement sur ces différentes questions. Malheureusement, Mme Elisabeth Guigou a annulé l'audition qui était prévue le 20 novembre dernier devant votre commission saisie pour avis.

Dans ces conditions et compte tenu des nombreuses incertitudes qui entourent cet article, **votre commission vous proposera d'adopter un amendement de suppression de cet article .**

¹ JO Débats Assemblée nationale – 2^{ème} séance du 6 novembre 2001, p. 7238.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Après avoir entendu l'exposé de votre rapporteur le 6 novembre 2001 (voir ci-après examen de l'avis), la commission avait décidé de réserver sa décision sur les crédits consacrés au travail et à l'emploi ainsi que sur les articles rattachés à ce fascicule budgétaire jusqu'après l'audition de Mme Élisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité fixée le 20 novembre 2001.

Cette audition ayant dû être annulée en raison de l'indisponibilité de la ministre, la commission s'est prononcée définitivement le 21 novembre 2001 sans avoir pu entendre le Gouvernement (voir ci-après examen de l'avis).

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mardi 6 novembre 2001, la commission a ensuite procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Louis Souvet sur le projet de loi de finances pour 2002 (crédits consacrés au travail et à l'emploi).

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).

M. Gilbert Chabroux a tenu à souligner qu'en dehors des données chiffrées citées par le rapporteur, il en existait d'autres qui avaient plutôt tendance à illustrer les bons résultats de la politique en faveur de l'emploi menée par le Gouvernement et qui auraient mérité d'être également mentionnées. Il a considéré que l'examen de ce rapport arrivait assez tôt dans la discussion du projet de loi de finances et qu'il serait sans doute utile d'attendre l'audition de la ministre de l'emploi et de la solidarité, Mme Elisabeth Guigou, afin de se faire une idée plus précise. Il a rappelé que le taux de chômage avait fortement baissé depuis 1997, même si l'on assistait à une légère remontée depuis quelques mois. Il a souligné qu'il n'en demeurerait pas moins que l'on constatait aujourd'hui une baisse de la durée du chômage pour les demandeurs d'emploi ainsi qu'une baisse du chômage de longue durée.

Concernant les comparaisons internationales, M. Gilbert Chabroux a remarqué que le rythme de la baisse du chômage était plus important en France que dans les autres pays européens. Il a souligné que les 35 heures avaient permis la création de près de 360.000 emplois auxquels il convenait d'ajouter l'annonce de la création de 45.000 postes dans les hôpitaux.

M. Alain Gournac a déclaré partager entièrement les conclusions du rapporteur pour avis. Il a estimé que la mise en place des 35 heures dans les petites entreprises occasionnait des difficultés insurmontables. Il s'est inquiété de la persistance de pénuries de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs d'activité.

Evoquant la nécessité de préparer l'avenir des emplois-jeunes, M. Alain Gournac a rappelé l'important travail réalisé par la commission et ses propositions relatives au tutorat et à la migration des activités vers le secteur marchand. Enfin, il a estimé que les hypothèses sur lesquelles était fondé le budget étaient particulièrement irréalistes.

M. Roland Muzeau s'est associé aux réserves exprimées par M. Gilbert Chabroux sur le choix des statistiques relatives à la situation de l'emploi présentées par le rapporteur. Il a considéré que l'amélioration de la

situation depuis 1997 était indéniable. Evoquant le coût des 35 heures, il a remarqué que le montant total des dépenses, estimé à près de 100 milliards de francs, reprenait pour une part le coût des allègements de charges sociales instauré avant 1997.

M. Jean Chérioux a fait part de son inquiétude devant la remontée du chômage. Il a observé que les années de croissance que nous venons de connaître n'avaient pas donné lieu à une remise en cause du traitement social du chômage, alors même que ces dispositifs doivent être réservés aux périodes difficiles. Il a estimé justifiées les craintes manifestées par la CFTC concernant le coût des 35 heures dans les années à venir. Il s'est interrogé sur le caractère transitoire des assouplissements adoptés concernant le régime des heures supplémentaires dans les petites et moyennes entreprises (PME).

M. Jean Chérioux, après avoir observé que les salariés avaient dû concéder des sacrifices en termes d'évolution de salaires lors des négociations sur la réduction du temps de travail, a considéré qu'il fallait s'attendre à de légitimes revendications à l'avenir. Il a remarqué que ces demandes pourraient renforcer les difficultés que rencontrent déjà les entreprises dans l'application des 35 heures.

En réponse aux intervenants, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a tenu à rappeler que le bilan qu'il avait présenté de la politique de l'emploi reposait pour une large part sur les analyses qu'en faisaient les partenaires sociaux. Il a fait part de son pessimisme concernant l'évolution du chômage dans les mois à venir, eu égard à la situation que rencontraient les entreprises industrielles de son département. Il a indiqué que le grand constructeur automobile de sa région avait déjà décidé de ne pas reconduire les contrats de plus de 3.000 salariés intérimaires.

Evoquant la hausse prévisible des dépenses en faveur des salariés qui pourraient perdre leur emploi dans les mois à venir, **M. Louis Souvet** a renouvelé ses doutes quant à la pertinence des hypothèses sur lesquelles le budget était construit.

Concernant le coût des 35 heures, **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a tenu à rappeler le changement intervenu depuis 1998. Alors que les exonérations de charges sociales prévues par la ristourne Juppé avaient pour objet de réduire le coût du travail, les 100 milliards de francs prévus pour financer les 35 heures sont destinés à compenser le surcoût qu'engendre, pour les entreprises, la réduction du temps de travail.

A l'issue de ce débat, sur proposition de M. Nicolas About, président, la commission a décidé de réserver le vote sur les crédits du travail et de l'emploi ainsi que sur les articles rattachés au terme de l'audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, prévue pour le 20 novembre prochain.

*

* *

Au cours d'une seconde réunion tenue le 21 novembre 2001, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission s'est prononcée sur les crédits relatifs au travail et à l'emploi et sur les articles 68, 69 et 70 bis rattachés qu'elle avait précédemment réservés.

M. Nicolas About, président, a rappelé que, lors de sa réunion du 6 novembre 2001 la commission avait décidé de réserver sa décision sur les crédits du travail et de l'emploi et ceux de la formation professionnelle jusqu'après l'audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, fixée, de longue date, le mardi 20 novembre.

Il a constaté que l'annulation de cette audition par la ministre en raison de « contraintes d'agenda incontournables et de dernière minute », l'impossibilité de se faire remplacer, de façon impromptue, par un secrétaire d'Etat comme elle l'avait fait le 7 novembre devant la commission des finances, conduisait ces deux commissions à délibérer de l'important projet de budget de l'emploi et de la solidarité sans avoir pu entendre le Gouvernement.

Il a précisé que cette situation, à sa connaissance sans guère de précédent, avait été évoquée lors de la conférence des présidents du 20 novembre, à son initiative et à celle de M. Alain Lambert, président de la commission des finances.

M. Nicolas About, président, a indiqué qu'à la suite probablement de l'intervention de M. le ministre des relations avec le Parlement, Mme Elisabeth Guigou avait accepté le principe d'une audition conjointe par les commissions des finances et des affaires sociales à une date qui restait à déterminer, mais qui allait nécessairement interférer avec la discussion en séance publique du projet de loi de finances pour 2002, débutant le jeudi 22 novembre à 10 heures 30.

M. Jean Chérioux a constaté qu'une audition de « rattrapage » se déroulerait, à un moment où la commission des finances saisie au fond du projet de loi de finances et la commission des affaires sociales auraient déjà arrêté leur position définitive sur les crédits de l'emploi et de la solidarité, qu'il ne pouvait pas en être autrement compte tenu des contraintes de l'ordre du jour et des délais d'impression des rapports pour la séance publique. Il a observé que, dans ces conditions, l'audition de la ministre présenterait un caractère particulièrement « irréel ». Il a estimé que la seule solution aurait été que la ministre propose immédiatement une autre date avant la fin de la présente semaine. Or, telle n'avait pas été son intention comme en témoigne le dernier paragraphe de sa lettre, jointe à l'annulation de la réunion de la commission, faisant état des « débats approfondis et constructifs » que la

ministre se proposait d'avoir avec la commission « lors de l'examen en séance publique, le vendredi 7 décembre 2001 ».

M. Alain Gournac a considéré que la date de l'audition de Mme Elisabeth Guigou, arrêtée depuis début octobre, s'inscrivait dans la logique des travaux de la commission et de ceux du Sénat en séance publique. Rappelant que le Gouvernement était à la disposition du Parlement, il a émis la crainte d'un précédent fâcheux qui verrait les ministres déplacer à leur guise la date de leur audition devant les commissions permanentes du Sénat.

M. Gilbert Chabroux a rappelé que Mme Elisabeth Guigou avait souhaité venir en personne devant la commission des affaires sociales et qu'il lui avait été dès lors impossible de se faire remplacer au dernier moment par un ministre délégué ou un secrétaire d'Etat. Il a observé que l'audition de la ministre avait pour objet de lui permettre de répondre aux questions des commissaires, mais il a déclaré ne pas se faire d'illusion quant à l'effet de ces réponses sur la position de la commission sur le projet de budget qui lui semblait largement prédéterminée.

Mme Nelly Olin a tenu à rappeler qu'en dépit des divergences profondes qui la séparait de la majorité de la commission, Mme Martine Aubry avait, lorsqu'elle était ministre de l'emploi et de la solidarité, toujours fait preuve d'une parfaite courtoisie et d'une grande disponibilité.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a souligné que la réserve demandée sur le vote des crédits consacrés au travail et à l'emploi avait constitué à la fois une marque de courtoisie traditionnelle avant l'audition du ministre et une nécessité compte tenu du rôle de l'audition dans le déroulement du travail parlementaire.

Il a considéré que l'audition d'un ministre ne s'apparentait pas à un exercice de style, mais constituait, au contraire, un élément essentiel au bon déroulement des travaux de la commission, comme l'avait illustré la réunion de commission du 6 novembre dernier. Il a rappelé, en effet, qu'à cette occasion, devant les divergences apparues sur le choix des données chiffrées citées dans le rapport, son collègue Gilbert Chabroux avait estimé qu'« il était sans doute utile d'attendre l'audition de la ministre de l'emploi et de la solidarité, Mme Elisabeth Guigou, avant de se faire une idée » sur le projet de budget. M. Louis Souvet a considéré que, dans ces conditions, l'absence d'audition de la ministre n'en était que plus regrettable.

Il a estimé que l'avis défavorable qu'il avait proposé, à la commission, d'émettre à l'adoption de ces crédits relatifs au travail et à l'emploi le 6 novembre dernier était d'autant plus justifié par ces circonstances sans précédent.

Puis **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis**, a présenté deux amendements de suppression, l'un de l'article 68 relatif à une modification du régime financier du contrat initiative-emploi (CIE) et l'autre de l'article 70 bis introduit par l'Assemblée nationale, qui prévoit la création d'une allocation équivalent retraite (AER).

Il a précisé que l'article 68 proposait de modifier les dispositions relatives au CIE afin de recentrer ce dispositif sur les demandeurs d'emploi de longue et très longue durée, sur les bénéficiaires de minima sociaux et certaines catégories de travailleurs handicapés. Il a ajouté que cet article substituait également à l'exonération des cotisations sociales spécifiques au CIE les allègements de charges liés aux 35 heures, ce qui avait pour conséquence une économie de 77,6 millions d'euros.

Il a jugé paradoxale cette restriction apportée au CIE dans un contexte de remontée du chômage, alors même qu'il s'agit d'un des rares dispositifs favorisant l'emploi dans le secteur marchand.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a précisé que l'article 70 bis trouvait son origine dans la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 qui avait vu l'adoption, lors du débat en première lecture à l'Assemblée nationale, d'un article 26 A ayant pour objet d'instaurer une garantie de ressources pour les chômeurs de moins de 60 ans totalisant au moins 40 années de cotisations vieillesse.

Il a rappelé que le Sénat avait, sur proposition de sa commission des affaires sociales, supprimé cet article au motif, notamment, qu'il s'agissait d'une disposition devant figurer en loi de finances puisqu'elle est financée par le Fonds de solidarité qui est alimenté par la contribution exceptionnelle de solidarité et par une subvention de l'Etat.

Il a expliqué que le présent article proposait une nouvelle rédaction de l'article L. 351-10-1 du code du travail afin de créer une « allocation équivalent retraite » (AER) qui se substituait à l'allocation spécifique d'attente (ASA), le mode de calcul de cette dernière n'étant pas considéré comme satisfaisant du fait, en particulier, de la prise en compte des revenus du conjoint.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur la nécessité de créer un nouveau dispositif pour résoudre un problème né à l'occasion de l'application de l'ASA créée par la loi du 17 avril 1998. Il a estimé que des précisions apportées à cette précédente mesure, par la voie réglementaire, auraient été suffisantes.

Il a observé, par ailleurs, que, si le coût de ce dispositif était connu pour 2002 (45,73 millions d'euros), le nombre des bénéficiaires semblait encore osciller du simple au double (50 à 100.000) selon les déclarations

mêmes du Gouvernement, ce qui laissait présumer une certaine précipitation dans la préparation de ce dispositif.

Il a considéré que ce sentiment était confirmé par l'analyse du texte proposé : certains droits liés au fait d'être bénéficiaires du RMI risquant de disparaître, comme le bénéfice de la CMU ; la référence à un décret en Conseil d'Etat qui fixe des plafonds de ressources apparaissant contradictoire avec la référence dans le texte à un plafond de 877 euros ; et la mention, lors des débats à l'Assemblée nationale, d'une dégressivité de l'AER n'ayant pas été véritablement explicitée.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a proposé, dans ces conditions, de supprimer cet article qui ne saurait se substituer à une réforme plus ambitieuse de l'ensemble des dispositifs ayant trait à la retraite.

M. Claude Domeizel s'est étonné de la proposition du rapporteur pour avis tendant à supprimer l'article 70 bis, estimant que cet article permettrait d'améliorer la situation des chômeurs de moins de 60 ans ayant cotisé plus de 40 ans à travers la création d'une garantie de ressources.

De même, **M. Roland Muzeau**, après avoir reconnu que ce dispositif n'était sans doute pas parfait, a néanmoins regretté qu'il fasse l'objet d'une proposition de suppression de la part du rapporteur pour avis. Il a estimé nécessaire, au contraire, d'adopter ce texte qui lui semblait aller dans le bon sens.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a souligné qu'il ne s'agissait pas pour lui de refuser d'améliorer la situation des chômeurs concernés, mais simplement de constater que des précisions apportées au régime de l'ASA suffisaient à atteindre le même objectif.

M. Nicolas About, président, a considéré que la suppression de l'article 70 bis, proposée par le rapporteur pour avis, avait pour conséquence de maintenir l'ASA et constituait ainsi une incitation très forte pour le Gouvernement à apporter les précisions indispensables par la voie d'une circulaire.

A l'issue de ce débat, la commission a émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits du travail et de l'emploi pour 2002**. Elle a émis un **avis favorable à l'adoption de l'article 69** et a **adopté deux amendements de suppression, l'un de l'article 68 et l'autre de l'article 70 bis**, rattachés à l'examen de ces crédits.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 68

Supprimer cet article.

ARTICLE 70 BIS

Supprimer cet article.

ANNEXE N° 1

-

QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR POUR AVIS AUX PARTENAIRES SOCIAUX

1. Quel bilan faites-vous de la politique de l'emploi menée depuis 1997 ? Les actions menées ont-elles, selon vous, permis de diminuer le chômage structurel ou bien doit-on considérer que la baisse du chômage s'explique davantage par des facteurs conjoncturels, comme le laisse penser la récente hausse ? Quelles sont, selon vous, les perspectives de l'emploi pour 2002 ?
2. Quel bilan faites-vous des 35 heures ? Les modifications annoncées vous semblent-elles adaptées aux problèmes rencontrés par les PME ? Des modifications supplémentaires des lois Aubry, éventuellement d'ordre législatif, vous semblent-elles nécessaires à l'avenir et, si oui, lesquelles ?
3. Le budget de l'emploi pour 2002 est-il, selon vous, adapté à la conjoncture économique ? Que pensez-vous des hypothèses sur lesquelles il est fondé ?
4. Quelles devraient être, selon vous, les priorités de la prochaine législature dans le domaine du travail et de l'emploi ?

ANNEXE N° 2
-
LISTE DES AUDITIONS
ET COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

- **CFDT**

M. Jean-Michel MARTIN, secrétaire confédéral, chargé de la formation

M. Jean-Claude MEYNET, secrétaire confédéral, chargé de l'emploi

- **CFE-CGC**

M. Jean-Marc ICARD, secrétaire national

MM. Alain LECANU et Nicolas MIJOLE

- **CFTC**

M. Michel COQUILLION, secrétaire général adjoint chargé des négociations,

Mme Joëlle MORIZETTI, conseiller technique

- **CGT-FO**

M. Jean-Claude QUENTIN, secrétaire confédéral

- **CGPME**

M. Jean-François VEYSSET, vice-président chargé des affaires sociales

M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales

- **MEDEF**

M. Jean-Pierre PHILIBERT, conseiller politique et directeur des relations avec les pouvoirs publics

M. Dominique TELLIER, directeur des relations sociales, chargé de l'application des 35 heures

Mme Catherine MARTIN, chargée de l'emploi

- **UPA**

M. Robert BUGUET, président

M. Pierre BURBAN, secrétaire général

Mme Brigitte LAURENT, chargée des relations avec le Parlement

- **ANPE**

M. Michel BERNARD, directeur général

M. Jean-Louis DAGUERRE, directeur général adjoint

- **Chambre commerce et d'industrie**

Mme Sylviane LAROUSSE, présidente de la commission des affaires sociales

M. Bruno WEBER, chef du département social

Mme Marie-Josée RANNO, conseiller pour les relations avec le Parlement

- **IFEC**

M. André-Paul BAHUON, président national

Mlle Delphine SLANOSKI, directeur des services

- **UNEDIC**

M. Jean-Pierre REVOIL, directeur général adjoint

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

I. AUDITIONS DU MARDI 16 OCTOBRE 2001

▪ **AUDITION DE M. ROBERT BUGUET, PRÉSIDENT ET DE M. PIERRE BURBAN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'UPA**

L'UPA considère que les 250.0000 créations d'emplois réalisées dans l'artisanat depuis 1998 n'ont rien à voir avec les 35 heures.

Elle estime que le bilan des 35 heures constitue un échec au regard de l'objectif de créations d'emplois mais remarque que la démarche n'a pas été sans aspects positifs en particulier en ce qui concerne la flexibilité.

L'artisanat ne connaît pas de trou d'air dans les perspectives d'activité. Par contre, des difficultés demeurent pour trouver de la main-d'œuvre. Il faudrait inciter davantage à investir et continuer à baisser les charges sociales.

L'UPA regrette que le décret du 15 octobre 2001 distingue selon la taille de l'entreprise. Les petites entreprises n'arrivent plus à recruter, voire perdent des salariés au profit des grandes entreprises. Il aurait mieux valu renvoyer aux branches professionnelles la négociation. Ces assouplissements ne sont pas suffisants.

L'UPA considère que le budget n'est pas réaliste et qu'il faudra un budget rectificatif au printemps. Elle estime qu'il faudrait redonner du pouvoir d'achat aux salariés.

L'UPA souhaite également que la prochaine législature soit l'occasion de remettre à plat le financement de la protection sociale.

▪ **AUDITION DE M. JEAN-FRANÇOIS VEYSSET, VICE-PRÉSIDENT CHARGÉ DES AFFAIRES SOCIALES ET M. GEORGES TISSIÉ, DIRECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA CGPME**

Pour la CGPME, les dispositifs de la politique de l'emploi s'accumulent en dépit du bon sens. Or, le retournement de conjoncture déjà visible dans le tourisme et le transport, s'il n'est pas encore alarmant, se traduit déjà par une décélération du nombre de créations d'emplois, ce qui montre que la politique de l'emploi n'a pas traité les vraies causes du chômage.

La CGPME estime que $\frac{3}{4}$ des entreprises de moins de 20 salariés sont incapables de mettre en place les 35 heures. Le mal-être des petits entrepreneurs s'accroît du fait que leur activité est liée à une durée de la « présence humaine » suffisamment importante (ex. du conjoint dans un petit commerce). Elles ne peuvent donc pas appliquer une réduction

massive de l'horaire hebdomadaire de travail. Par ailleurs, les cadres ne sont pas satisfaits, les salariés aspirent à plus d'heures supplémentaires et de pouvoir d'achat.

La CGPME considère que le nouveau décret sur les heures supplémentaires est très décevant. Il ne concerne que les non-cadres et cadres intégrés dans une équipe. Les aménagements sont temporaires et dégressifs. La CGPME souhaitait un contingent de 200 heures pour la grande partie des salariés cadres et non-cadres. Il faudra inéluctablement remanier le décret du 15 octobre pour qu'il soit significatif, pérenne et lisible.

La CGPME considère que dans le budget du ministre de l'emploi les dépenses sont sous-estimées notamment celles concernant l'emploi public. Elle préconise une baisse de dépenses et une baisse des charges.

La CGPME considère que la politique de l'emploi devrait cesser d'être déterminée sur le modèle des grandes entreprises alors que seules 1.800 entreprises ont plus de 500 salariés.

Elle s'inquiète par ailleurs de la détérioration de l'attractivité du « site France » et de la désindustrialisation de notre économie.

II. AUDITIONS DU MERCREDI 17 OCTOBRE 2001

- **MME SYLVIANE LAROUSSE, PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES, M. BRUNO WEBER, CHEF DU DÉPARTEMENT SOCIAL ET MME MARIE-JOSÉE RANNO, CONSEILLER POUR LES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT, DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE**

La CCIP considère que les performances françaises en termes de réduction du chômage ne sont pas extraordinaires que cela comparées au reste de l'Europe. Il n'y a pas d'exception française. Le seul vrai levier relatif au coût du travail reste sous-utilisé. Les entreprises ont cessé d'embaucher depuis le deuxième semestre 2001 et le redémarrage devrait attendre mi-2002.

Pour la CCIP, le succès annoncé des 35 heures est loin d'être établi. Tout particulièrement, pour les entreprises de moins de 20 salariés, il y a eu surtout un effet d'aubaine, seules celles qui pouvaient passer aux 35 heures dans de bonnes conditions l'ont fait. Les assouplissements retenus par le décret du 15 octobre vont dans le bon sens mais ils pourraient favoriser un attentisme illusoire. De plus, et contrairement à ce que demandait la CCIP, les mesures prévues ne sont pas pérennes et ne concernent pas les entreprises de plus de 20 salariés.

La CCIP estime nécessaire de réduire davantage le coût du travail en s'inspirant de certaines propositions du rapport Charzat. Elle préconise une plus grande fluidité du marché du travail. Il faut une véritable politique de lutte contre les difficultés de recrutement (problème du faible taux d'activité des salariés âgés). Dans cette perspective, des efforts sont nécessaires afin d'accroître la mobilité géographique des travailleurs, notamment dans une dimension européenne.

- **M. JEAN-CLAUDE QUENTIN, SECRÉTAIRE CONFÉDÉRAL DE LA CGT-FO**

FO considère que les trente-cinq heures et les emplois-jeunes ont joué un rôle important dans la baisse du chômage (environ 650.000 emplois) mais que cette politique à « marche forcée » montre aujourd'hui ses limites et qu'il s'agit souvent d'emplois précaires (CDD, temps partiel contraint, intérim). Ce ne sont pas des emplois « convenables ». Il y a eu une réduction du chômage mais elle n'a pas attaqué le noyau dur du chômage de longue durée et des personnes les plus fragiles. Le nombre de ces chômeurs baisse aussi par leur exclusion des statistiques à travers le basculement dans d'autres catégories et notamment vers le RMI. La nouvelle convention d'assurance chômage renforce le risque de discrimination entre les chômeurs. FO demande la prolongation de l'ARPE pour les salariés nés en 1943 et 1944 et rappelle que ce dispositif a permis à 250.000 personnes de trouver un emploi entre 1996 et 2000.

Le chômage devrait continuer d'augmenter modérément en 2002 de même que les pénuries de main-d'œuvre liées au manque de qualification (ex. : infirmières).

FO déplore le « triste bilan » des 35 heures et s'interroge sur le coût très élevé (environ 100 milliards de francs par an) compte tenu du nombre d'emplois « créés ou préservés ». Elle rappelle son engagement ancien pour la réduction du temps de travail

mais réaffirme qu'elle ne l'a jamais envisagée en tant que dispositif destiné prioritairement à créer des emplois sous la forme du partage du temps de travail.

FO regrette les effets de la logique de modération salariale sur l'évaluation de la consommation et constate qu'il n'y aura pas de créations d'emplois dans les entreprises de moins de 20 salariés du fait des 35 heures.

Le caractère transitoire des dispositions prévues par le décret du 15 octobre n'est pas adapté. Il faudrait laisser une place à la négociation collective. Les heures de formation pourraient, par exemple, ne pas être comptées dans le quota d'heures supplémentaires.

FO déplore la suppression de l'AFR qui ne permet plus de garantir aux chômeurs en fin de droits les mêmes conditions de prise en charge de leur formation.

FO considère que les prochaines années vont être caractérisées par des tensions sur le marché du travail. Dans ces conditions, il convient de s'intéresser aux salariés de plus de 45 ans, notamment en ce qui concerne la formation professionnelle continue. L'objectif doit être de faire progresser le taux d'activité de 57 % aujourd'hui à 70 %.

FO n'envisage pas de favoriser le recours à une immigration sélective alors que le taux de chômage demeure aussi élevé.

- ***M. JEAN-MICHEL MARTIN, SECRÉTAIRE CONFÉDÉRAL, CHARGÉ DE LA FORMATION, ET M. JEAN-CLAUDE MEYNET, SECRÉTAIRE CONFÉDÉRAL CHARGÉ DE L'EMPLOI, DE LA CFDT***

La CFDT considère que la politique de l'emploi est caractérisée par le développement des exonérations de charges sociales en faveur des bas salaires et des basses qualifications (102 milliards de francs dans le FOREC en 2002 et 25 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour les contrats aidés).

Elle s'inquiète du financement de ces mesures en l'absence de nouvelles recettes et compte tenu de l'évolution de la conjoncture. Elle souhaiterait que l'on évalue les effets de cette pratique.

L'alternance elle-même a tendance à devenir un dispositif emploi à bas salaire. Par ailleurs, évoquant les rémunérations de substitution (SIFE SAE, CES, emplois-jeunes, minimaux sociaux...), elle a estimé que tout cela changerait la nature des revenus des salariés qui ne sont plus uniquement le fruit de leur travail mais également le produit de la solidarité. Pour 2002, la CFDT estime qu'il aurait fallu développer davantage les dispositifs d'accompagnement des restructurations (FNE, congés formation).

La politique de baisse du coût du travail pénalise les bas salaires et les évolutions de carrière, en contradiction avec la « société de la connaissance » que nous devrions promouvoir.

La CFDT est opposée au décret du 15 octobre. Elle considère que, si des adaptations sont nécessaires, elles devraient être négociées au niveau des branches. Elle considère, par ailleurs, que les effets des 35 heures sur l'emploi vont s'amenuiser.

La CFDT préconise une déconcentration de l'action de l'AFPA. Elle considère que la réflexion menée sur la validation des acquis peut faire changer le regard sur la formation.

III. AUDITIONS DU MARDI 23 OCTOBRE 2001

- **AUDITION DE M. JEAN-PIERRE PHILIBERT, CHARGÉ DES RELATIONS EXTÉRIEURES, M. DOMINIQUE TELLIER, CHARGÉ DE L'APPLICATION DES 35 HEURES ET MME CATHERINE MARTIN, CHARGÉE DE L'EMPLOI, AU MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE (MEDEF)**

Pour le MEDEF, la politique de l'emploi menée depuis 1997 a donné la priorité au secteur non marchand aux dépens du secteur marchand (« emplois-jeunes »), ce qui a pu donner lieu à des situations de concurrence déloyale. Le risque est par ailleurs grand pour ces jeunes, au niveau d'éducation souvent élevé, de se retrouver maintenant sans perspectives professionnelles.

Les perspectives de l'emploi ne sont pas bonnes selon le MEDEF qui observe une chute très brutale de l'emploi des cadres (- 15 % en septembre) et de l'intérim. L'industrie recommence à perdre des emplois.

Le MEDEF constate que seule la moitié des entreprises de plus de 20 salariés est passée aux 35 heures et que 93 % des entreprises n'y sont toujours pas. Il estime que les modifications apportées par le décret du 15 octobre traduisent l'échec de la démarche. Ce décret est par ailleurs insuffisant (il ne s'applique pas aux entreprises de 21 salariés et plus). Les aménagements devraient être généralisés à l'ensemble des entreprises. Il aurait mieux valu renvoyer la détermination du prix et du volume des heures supplémentaires à la négociation, surtout pour les salariés dont on ne peut calculer la durée du travail. Il faudrait supprimer le « double SMIC ». Une modification de la loi Aubry II est indispensable pour permettre la négociation dans le cadre de la position commune adoptée le 16 juillet par les partenaires sociaux.

Le MEDEF considère que le budget de l'emploi retombe dans les errements des dispositifs favorisant le secteur non marchand (contrats aidés, emplois jeunes).

Le MEDEF préconise la mise en place d'un abattement forfaitaire à la base en remplacement de multiples allègements, sous la forme d'une franchise. Il souhaite une modification de la loi de modernisation sociale et, en particulier, de son volet relatif aux licenciements économiques. Il propose de mettre en place de nouveaux contrats de travail qui pourraient être définis par les branches.

Le MEDEF propose de placer l'ANPE davantage en situation de concurrence afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Le MEDEF considère enfin nécessaire de maintenir davantage les seniors dans l'emploi.

- **M. ANDRÉ-PAUL BAHUON, PRÉSIDENT NATIONAL, ET MME DELPHINE SLANOSKI, DIRECTEUR DES SERVICES, DE L'IFEC**

L'IFEC attribue les mérites du retour de l'emploi à la conjoncture. Il constate que des pénuries de main-d'œuvre importantes subsistent en dépit de la récente hausse du taux de chômage.

L'IFEC estime que la législation sur les 35 heures a modifié les équilibres sociaux : on est passé d'une société de travail à une société de loisirs. Les décisions de recrutement reconnaissent davantage de place aux préoccupations relatives à la gestion du temps libre.

L'IFEC préconise également une politique qui renforcerait la professionnalisation des jeunes dès l'école et une réforme du droit du travail notamment en ce qui concerne la législation relative au droit du licenciement. Il appelle de ses vœux une réforme de l'Inspection du travail qui clarifierait ses missions qui confondent aujourd'hui le contrôle, le jugement et l'exécution. Il estime enfin qu'il conviendrait de simplifier la fiche de paye et de réduire encore le coût du travail.

L'IFEC révèle que, selon une de ses enquêtes, 45 % de chefs d'entreprise n'ont pas encore envisagé de passer aux 35 heures qui apparaissent dès lors comme l'acte manqué de l'économie française –on ne veut pas y penser-. Le caractère transitoire des dispositions prévues par le décret du 15 octobre est « une erreur totale ». Dans certains cas, le prix des heures complémentaires peut atteindre 250 % du salaire de base, ce qui n'est pas viable.

L'IFEC estime qu'il faut traiter différemment les PME car elles n'ont pas de marge de manœuvre. En 2002, les 35 heures n'auront pas d'effet sur l'emploi, seules 14 % des entreprises envisagent des embauches du fait des 35 heures.

Par ailleurs, les 35 heures ont renforcé les tensions entre cadres et non-cadres. Les cadres n'ont pas connu de véritable réduction du temps de travail du fait des forfaits jours.

L'IFEC considère que la politique menée est systématiquement conjoncturelle et que seuls 22 % des chefs d'entreprises sont intéressés par ces dispositifs qui leur apparaissent trop compliqués et contraignants.

Il faudrait des actions davantage ciblées privilégiant par exemple la recherche et le développement.

▪ **M. JEAN-PIERRE REVOIL, DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DE L'UNEDIC**

La révision à la baisse des prévisions de croissance oblige l'UNEDIC à refaire ses calculs en envisageant plusieurs scénarios parmi lesquels une croissance de 2% en 2001 et de 1,7 % en 2002 (pour une fourchette comprise entre 1,4 et 2 %).

Le PARE devrait accueillir 1,4 million de demandeurs d'emplois en 2001 et 1,1 million en 2002.

Il faut que l'économie crée 160.000 emplois pour stabiliser le chômage du fait de l'évolution démographique. Si le chômage repart depuis le printemps, c'est que l'on est passé en dessous de ce seuil.

Cette situation dégrade mécaniquement les comptes de l'UNEDIC, sans doute à hauteur de 2 milliards de francs en 2001.

La mise en place du PARE demande plus de temps que prévu du fait, en particulier, du temps nécessaire pour mettre en place des formations décentralisées au niveau régional.

La dégradation de la conjoncture n'est pas une bonne nouvelle pour l'UNEDIC au moment où celle-ci vient de supprimer la dégressivité des allocations.

Compte tenu du remboursement d'un emprunt d'un montant de 12 milliards de francs qui arrive à échéance en novembre 2002 et des versements à l'Etat à hauteur de 15 milliards, ce sont 27 milliards de francs que l'assurance chômage s'apprête à verser d'ici l'année prochaine ceci alors que ses réserves s'élevaient à 37,5 milliards de francs au 31 août 2001.

Par ailleurs, un différend financier continue à opposer l'Etat à l'UNEDIC. Celui-ci s'établit, d'une part, à 250 millions de francs de non-financement de l'inscription des demandeurs d'emploi, d'autre part, à 500 millions de francs d'indemnisation des contrats emploi-solidarité, et enfin à 130 millions de francs de non-financement des conventions de conversion.

IV. AUDITIONS DU MERCREDI 24 OCTOBRE 2001

- **AUDITION DE M. MICHEL COQUILLION, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT CHARGÉ DES NÉGOCIATIONS, ET MME JOËLLE MORIZETTI, CONSEILLER TECHNIQUE, DE LA CFTC**

La CFTC confirme le rôle très important joué par la conjoncture depuis 1997 en observant qu'une entreprise n'embauche pas si elle n'a pas besoin d'un salarié. Elle ne néglige pas toutefois le rôle que peut jouer une politique de relance sur la croissance. La RTT a sans doute eu des effets mais il est difficile de les apprécier du fait en particulier de la notion d'emplois « préservés ». Par ailleurs elle s'interroge sur le coût des emplois ainsi créés. Elle aurait préféré que les aides soient davantage liées à des engagements plus importants et précis en termes de créations d'emplois.

La CFTC est assez préoccupée par l'évolution de l'emploi en 2002 compte tenu du gel des embauches et de la chute de l'intérim. Les dispositions prévues par le projet de loi de modernisation sociale ont probablement incité les entreprises à anticiper leurs décisions de licenciements. La CFTC estime que la situation de l'UNEDIC pourrait connaître une aggravation sérieuse en 2002 du fait de la hausse du chômage.

Concernant la réduction du temps de travail, la CFTC avait marqué sa préférence dès 1995 pour la négociation collective mais constatant que celle-ci n'a pas abouti, elle considère qu'il n'y avait peut-être pas d'autre solution que de passer par la loi RTT.

Elle considère que le décret du 15 octobre est adapté dans la mesure où il permet de pallier les pénuries de main-d'œuvre ou l'impossibilité d'appliquer les 35 heures dans les entreprises de trop petite taille. Le réalisme nous commande d'accepter ces aménagements.

La CFTC n'est pas demandeur de remise en cause des lois Aubry qui leur enlèverait toute portée. Les branches peuvent déjà adopter la loi sur de nombreux points dans le cadre actuel.

La CFTC considère que les hypothèses sur lesquelles sont fondées le budget ne sont pas très réalistes et que le budget n'est pas très lisible. Elle regrette en particulier son manque de lisibilité, notamment au sujet de l'utilisation que compte faire l'État des 7 milliards de francs que l'UNEDIC s'est engagée à lui verser. Elle s'inquiète de la « bombe à retardement » que constitue le financement des 35 heures. Elle considère que si les lois Aubry devaient toutefois être modifiées, il conviendrait de mieux préciser le lien entre les créations d'emplois et les allègements.

La CFTC indique que la priorité devrait consister à favoriser un contexte économique favorable à la confiance à travers, par exemple, une politique de relance. Elle considère, par ailleurs, que la réforme des retraites et la question de la représentation des salariés dans les PME constituent deux autres priorités pour la prochaine législature.

- **M. MICHEL BERNARD, DIRECTEUR GÉNÉRAL, ET M. JEAN-LOUIS DAGUERRE, DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI**

Le marché du travail reste actif avec 270.000 offres d'emploi confiées en septembre à l'ANPE, mais il ne permet pas, ces derniers mois, de compenser l'augmentation mécanique du nombre des actifs que l'on peut estimer de 120.000 à 150.000 par an. Par ailleurs, il semblerait que la mise en oeuvre du PARE se soit traduite par des entrées supplémentaires sur le marché du travail. Enfin, on observe une hausse des inscriptions comme demandeurs d'emploi de bénéficiaires du RMI.

L'influence de la croissance sur l'évolution du chômage est maintenant bien évaluée : par ailleurs, le taux de chômage est sensiblement stable lorsque la croissance est de l'ordre de 2 %, il augmente au-dessous et baisse au-delà.

L'augmentation du nombre des CES (+ 80.000) et des SIFE (+ 20.000) devrait permettre de ralentir la hausse du chômage mais permettra-t-elle de l'empêcher compte tenu en particulier de l'arrêt des conventions de conversion et de la fin de la conscription ?

Avec plus de trois millions d'offres confiées cette année, on peut estimer que l'ANPE a atteint son objectif et bénéficie d'une confiance toujours plus importante de la part des entreprises.

L'Agence a pu pourvoir entre 86 et 87 % des offres qu'elle a proposées.

Même si elles sont moindres, des difficultés de recrutement demeurent dans certains secteurs.

L'Agence s'est mobilisée pour assurer la mise en place du PAP-ND.

Tous les nouveaux inscrits au chômage doivent maintenant souscrire un PARE. Ce nouveau dispositif a déjà accueilli plus de 1,1 million de bénéficiaires depuis sa mise en place à fin septembre (700.000 nouveaux inscrits + 420.000 anciens inscrits qui ont accepté de basculer dans le nouveau dispositif).

La mise en oeuvre du PARE suit son cours en dépit des interrogations qui ont pu survenir sur la légalité du décret d'application concernant le rôle de financeur de l'UNEDIC et qui sont aujourd'hui réglées, ainsi que sur les modalités de financement des formations dans lesquelles l'UNEDIC s'impliquait.

La mise en oeuvre du PAP a engendré des besoins nouveaux en personnel pour l'ANPE estimés à 4.650 personnes, répartis sur 2001 et 2002 et financés à la fois par l'Etat et l'UNEDIC. Le budget de l'Etat pour 2002 prévoit 570 embauches.

Une détérioration accrue et persistante de la conjoncture pourrait sans doute avoir des conséquences sur la nouvelle convention d'assurance chômage. Les partenaires sociaux pourraient être dans ce cas amenés à revoir certains éléments comme la non-dégressivité des allocations, la baisse des cotisations ou encore les conditions d'application du PAP.

V. AUDITIONS DU MARDI 6 NOVEMBRE 2001

▪ *AUDITION DE M. JEAN-MARC ICARD, SECRÉTAIRE NATIONAL, MM. ALAIN LECANU ET NICOLAS MIJOLE DE LA CFE-CGC*

La CFE-CGC considère que la baisse du chômage s'explique d'abord par la croissance, comme l'illustre *a contrario* la hausse à laquelle on assiste depuis plusieurs mois. Elle s'interroge sur la politique menée depuis 5 ans et notamment sur les emplois-jeunes -de « faux fonctionnaires »- ainsi que le recours aux CES qui ne créent pas d'emplois dans le secteur marchand.

La CFE-CGC regrette la suppression du contrat de retour à l'emploi (CRE) et la baisse des crédits pour le CIE, deux dispositifs qui bénéficiaient particulièrement aux cadres. Elle estime que les perspectives de l'emploi pour 2002 ne sont pas bonnes : les entreprises ont gelé leurs embauches, l'effet trente-cinq heures est terminé et la consommation commence à baisser. Les cadres sont particulièrement affectés par la hausse du chômage (+ 7,7 % en un an).

La CFE-CGC considère que les 35 heures se sont traduites pour les cadres par un supplément de jours de repos (10 à 11) mais aussi par une charge de travail supérieure. Le recours au compte-épargne temps dévoie le processus. Il vaudrait mieux effectuer des baisses de charges sociales ciblées sur un secteur pour ne pas pénaliser les cadres ou une catégorie (ex. : baisse des charges pour le recrutement du premier cadre dans les PME). Les baisses de charges généralisées sur les bas salaires se traduisent surtout par des effets d'aubaine.

La CFE-CGC considère que le décret du 15 octobre renforce les inégalités entre les salariés. Son caractère transitoire et limité aux entreprises de moins de 20 salariés ne correspond pas aux cadres. La CGC aurait préféré que l'on encourage la négociation de branche sur le modèle de l'accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995.

La CFE-CGC estime que le budget est adapté si l'objectif est de limiter la hausse du chômage grâce au traitement social mais qu'il ne répond pas à un objectif de baisse du chômage structurel. C'est un budget d'urgence dans un contexte marqué par la baisse de CDD et de l'intérim et la hausse du chômage des plus de 50 ans.

La CFE-CGC estime également que le maintien dans l'emploi des cadres seniors est une question essentielle. Il est indispensable de faire cesser la discrimination dont les salariés de plus de 45 ans sont victimes en termes de formation qui aboutit au fait qu'ils ne sont plus au niveau à 50/55 ans.

La CFE-CGC considère qu'il faut développer les transferts de compétences à travers le tutorat et que les groupements d'employeurs et la multiactivité doivent être encouragés.

La CFE-CGC est favorable à la suppression de la « contribution Delalande » qui limite l'embauche des plus de 50 ans.

Elle propose enfin que l'on encourage la négociation collective à travers la mise en place de « délégués de bassin ou de sites ».

Elle évoque également la nécessité de revoir la politique d'exonérations de charges sociales afin de ne pas pénaliser les entreprises de main-d'œuvre.

ANNEXE N° 3

-

CONTRIBUTION ÉCRITE DE LA CGT

- Quelles sont les perspectives de l'emploi pour 2002

Depuis plusieurs mois, l'on assiste à une décélération du rythme des créations d'emplois et une remontée du chômage. La dégradation de la conjoncture (nationale et internationale) risque d'intensifier cette tendance. Il est donc indispensable de prendre des mesures pour dynamiser l'économie. On ne reviendra pas ici sur l'importance d'une politique monétaire qui devrait donner la priorité à l'emploi et à la croissance et non uniquement à la stabilité des prix. D'autres pistes existent aussi.

- **Il faut dynamiser les salaires et sortir de la «modération sociale»** qui caractérise l'évolution salariale depuis déjà plusieurs années. Le dynamisme salarial est nécessaire au moins pour deux raisons :

1°) L'évolution de la productivité du travail sur le long terme met en évidence un écart grandissant entre celle-ci et le salaire réel.

2°) Les salaires augmentent moins vite en France que par rapport à la moyenne des pays membres de l'Union européenne (cf. l'enquête de l'Institut de Dublin).

- Le Gouvernement compte relancer la consommation surtout par la baisse des impôts. **L'amélioration du pouvoir d'achat ne peut s'appuyer uniquement, ou prioritairement, sur la réduction des impôts.** Et cela au moins pour deux raisons :

1°) La moitié des ménages n'acquitte pas l'impôt sur le revenu.

2°) La baisse des impôts, alors que le Gouvernement poursuit l'objectif de la réduction du déficit, conduit nécessairement à la baisse des dépenses et notamment de celles qui ont une utilité élevée du point de vue économique et social, comme par exemple les dépenses en faveur de l'emploi.

- Compte tenu de la décélération des créations d'emplois et de la remontée du chômage, il est nécessaire aussi d'intensifier des mesures qui permettent de créer des emplois. De ce point de vue, les mesures prises en faveur des entreprises de moins de 20 salariés pour le passage aux 35 heures sont fortement critiquables.

- **La politique d'emploi a-t-elle permis de réduire le chômage structurel ?**

Nous sommes très critiques de la notion de « chômage structurel » et ses variantes, « chômage naturel », « chômage non accélérateur de l'inflation » (NAIRU), etc. Lorsque l'on parle du chômage structurel de 9%, on admet que 2,5 millions de personnes devraient rester en permanence au chômage.

Ces notions considèrent qu'un niveau incompressible du chômage est « naturel ». Selon l'OCDE, pour la France, il s'agirait d'un taux de chômage de 9%. Dans la mesure où celui-ci a atteint de « seuil » et est réparti à la hausse, certains disent qu'effectivement le taux de chômage de 9 % serait structurel ou naturel.

Précisons que les chiffres officiels du chômage n'intègrent pas la totalité des privés d'emplois. Autrement dit, il ne s'agit pas de créer quelques 2,5 millions d'emplois pour les chômeurs officiellement recensés. Il faudrait créer au moins deux fois plus d'emplois pour résorber à la fois le chômage officiellement recensé, mais aussi pour résorber le sous-emploi et pour permettre aux nouveaux arrivants sur le marché du travail de trouver un emploi.

Si aujourd'hui le chômage remonte, ce n'est pas parce que l'on serait arrivé au « seuil du chômage structurel ». **Le chômage remonte parce que la croissance des années 1997-2000 n'a pas été suffisamment élevée et surtout parce qu'elle portait des contradictions importantes qui ont affaibli les bases d'une croissance durable.** Il s'agit surtout des facteurs suivants :

- la progression de la précarité ;
- l'insuffisance des investissements en France, surtout dans les nouvelles technologies et dans la recherche-développement ;
- l'importance des investissements à l'étranger (en 2000, pour un franc d'investissement en France, les entreprises françaises ont investi 60 centimes à l'étranger) ;
- l'insuffisance des efforts de qualification, notamment de la part des entreprises ;
- un partage de la valeur ajoutée qui reste en défaveur des salaires.

La dégradation de la conjoncture internationale affecte aussi l'économie française, mais les causes fondamentales du ralentissement de la croissance en France se trouvent à l'intérieur des espaces français et européen.

- **Le budget de l'emploi pour 2002 est-il adapté à la conjoncture économique ?**

D'une manière générale, les hypothèses du budget 2002 (surtout une croissance de 2,5 %) sont jugées trop optimistes par la plupart des observateurs.

Ce budget porte aussi les marques des engagements pris dans le cadre du programme pluriannuel et du pacte de stabilité et de croissance. Le programme pluriannuel a été élaboré dans une phase de croissance plus élevée ; la situation a changé et il est nécessaire que le budget de l'Etat tienne compte de ce changement. Qui plus est, le pacte de stabilité laisse une marge de manœuvre (un déficit budgétaire inférieur à 3% du PIB) qu'il convient d'utiliser lorsque la croissance se ralentit et que le chômage remonte.

Ces remarques fournissent une grille de lecture du budget de l'emploi pour 2002. Remarquons au préalable que le ministère de l'économie et des finances s'est engagé à améliorer la transparence des statistiques. Or, force est de reconnaître qu'en l'état, le projet de loi de finances est difficile à décortiquer. En particulier, des informations manquent en ce qui concerne le montant et la répartition des aides accordées aux entreprises au titre de l'emploi.

Le budget global du ministère de l'Emploi et de la solidarité est de 31,7 milliards d'euros. Les crédits sont stables, ce qui signifie en fait une baisse en termes réels.

Les crédits au titre de l'emploi sont de 16,8 Milliards d'euros, ce qui représente à structure constante, une baisse de 1,7 % sur l'année 2001.

3,2 milliards d'euros sont destinés au programme « nouveaux services emplois-jeunes » ; 4,5 milliards à l'insertion des chômeurs de longue durée et autres personnes ayant les plus grandes difficultés ; 1,65 milliards d'euros à « l'accompagnement des restructurations », etc.

Compte tenu de la dégradation de la situation de l'emploi et l'arrivée à terme des premiers emplois-jeunes en 2002, nous considérons que le budget de l'emploi devrait progresser plus vite.

Notre critique porte aussi et essentiellement sur les crédits alloués sous forme d'aides et d'allègements de charges patronales. Nous demandons une mise à plat des aides. La Commission du contrôle des aides devrait fournir des éléments d'évaluation de ces aides, notamment en ce qui concerne le ur impact sur les créations d'emplois, car les estimations disponibles varient considérablement selon les hypothèses retenues.

ANNEXE N° 4

-

POSITION COMMUNE DU 16 JUILLET 2001 SUR LES VOIES ET MOYENS DE L'APPROFONDISSEMENT DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Les organisations syndicales et patronales signataires souhaitent donner un nouvel élan à la négociation collective au sein d'un système performant de relations sociales, respectueux des personnes, des prérogatives du législateur et de l'ordre public social, et adapté à une économie diversifiée et ouverte sur le monde.

A cet effet, les parties signataires, conscientes de leurs responsabilités, ont, après avoir exploré les moyens dont elles disposent actuellement dans le cadre de l'exercice de leur autonomie, adopté la présente position commune. Fruit d'un long travail d'échanges et de confrontations, elle vise à une amélioration du système français de relations professionnelles, au travers d'un développement du dialogue social, de la représentation et de la négociation collectives.

Source d'un progrès social négocié, elle constitue leur contribution à la réalisation des trois objectifs suivants :

- Développer la négociation collective
- Renforcer les moyens du dialogue social
- Créer une dynamique de complémentarité entre le rôle de la loi et celui de la négociation collective.

A cette occasion, les parties signataires rappellent leur attachement au paritarisme dès lors que celui-ci s'exerce dans un cadre respectant leur pouvoir de gestion et de décision, permettant l'exercice plein et entier de leur responsabilité en toute transparence et indépendance.

* *
*

I – DÉVELOPPER LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

1. Une articulation dynamique et maîtrisée des niveaux de négociation

Chaque niveau de négociation, national interprofessionnel, de branche et d'entreprise, assure des fonctions différentes dans le cadre d'un système organisé, destiné à conférer une pertinence optimale à la norme négociée tant dans ses effets que dans sa capacité à couvrir l'ensemble des salariés et des entreprises.

Garant du système, le niveau national interprofessionnel doit assurer une cohérence d'ensemble.

La branche joue un rôle structurant de solidarité, d'encadrement et d'impulsion de la négociation d'entreprise à travers l'existence de règles communes à la profession.

La négociation d'entreprise permet de trouver et de mettre en oeuvre des solutions prenant directement en compte les caractéristiques et les besoins de chaque entreprise et de ses salariés.

Dans ce cadre, pour faciliter le développement de la négociation collective à tous les niveaux, chaque niveau de négociation, national interprofessionnel, de branche, et d'entreprise, doit pouvoir négocier de telle sorte que les dispositions conclues à un niveau plus ou moins centralisé (interprofessionnel ou de branche) s'imposent aux niveaux décentralisés (entreprise) en l'absence d'accord portant sur le même objet. Mais chaque niveau doit respecter les dispositions d'ordre public social définies par la loi et les dispositions des accords interprofessionnels ou de branche auxquels leurs signataires ont entendu conférer un caractère normatif et impératif qui peuvent être constitutives de garanties minimales. Cette disposition ne remet pas en cause la valeur hiérarchique accordée par leurs signataires aux accords conclus avant son entrée en vigueur.

En outre un certain nombre de limites peuvent tenir à l'objet de la négociation, comme c'est le cas des mécanismes de mutualisation inter-entreprises, des classifications et des minima de branche par exemple, au degré d'homogénéité des entreprises comprises dans le champ de la négociation ou au souci des signataires de garantir l'équilibre des parties à la négociation. Selon les cas, à déterminer par les négociateurs, l'accord national interprofessionnel ou l'accord de branche peut ainsi avoir, en tout ou partie, un rôle supplétif, d'encadrement pour les niveaux décentralisés, ou encore être un accord d'application directe dont les dispositions s'imposent aux entreprises et à leurs salariés de façon impérative ou optionnelle.

Cette articulation encourage le développement de la négociation collective à tous les niveaux, tout en valorisant le rôle d'impulsion et d'encadrement des niveaux centralisés qui reste primordial.

La mise en place d'un tel mode d'articulation des niveaux de négociation, suppose, d'une part, que les branches mettent en place un observatoire paritaire de la négociation collective destiné à en analyser les effets et à en garder la maîtrise et, d'autre part, développent un dialogue économique et social en vue d'intégrer tant les données économiques et sociales propres à la branche que la diversité des situations des entreprises qui la composent.

2. Un équilibre des négociations

La recherche de l'équilibre des parties constitue une condition de la loyauté de la négociation.

- *Un mode adapté de conclusion des accords avec les organisations syndicales*

La volonté d'élargir les attributions conférées à la négociation collective et d'assurer son développement nécessite la définition d'un mode de conclusion des accords qui, sans remettre en cause la capacité de chaque organisation syndicale représentative d'engager l'ensemble des salariés, renforce la légitimité des accords et garantit l'équilibre de la négociation.

A cet effet, pour une période transitoire destinée à permettre les évolutions que les interlocuteurs sociaux jugeraient nécessaires et à s'assurer notamment que le nouveau mode de conclusion des accords constitue une étape positive au regard du double objectif de développer la négociation collective et de renforcer sa légitimité :

⇒ Un accord national interprofessionnel ou un accord de branche, quel que soit le nombre d'organisations syndicales représentatives signataires, n'entrerait en vigueur que dans la mesure où la majorité des organisations syndicales représentatives n'aurait pas fait usage de leur droit d'opposition.

⇒ S'agissant des accords d'entreprise, leur entrée en vigueur serait subordonnée à l'un ou l'autre des deux modes de conclusion ci-après, adopté par accord de branche :

a) soit la signature par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives signataires ayant obtenu au moins 50 % des votants lors des dernières élections de CE ou DP dans l'entreprise. A défaut, pour entrer en vigueur, l'accord devrait être soumis à l'approbation de la majorité du personnel de l'entreprise à l'initiative des organisations syndicales signataires.

b) soit l'absence d'opposition d'organisations syndicales non signataires ayant recueilli seule ou ensemble au moins 50 % des votants aux dernières élections professionnelles.

Si l'accord porte sur des dispositions spécifiques pour les salariés relevant d'un collège électoral, l'audience des organisations signataires doit être appréciée au regard du collège concerné par ces dispositions.

En l'absence d'accord de branche, les accords d'entreprise devraient, pour entrer en vigueur, être conclus dans les conditions définies soit au point a), soit au point b) ci-dessus.

Les interlocuteurs sociaux mettront à profit la période ci-dessus pour déterminer les conditions qui leur paraîtraient les mieux adaptées en vue d'atteindre le double objectif précité de développer la négociation collective et de renforcer la légitimité des accords (interprofessionnels, de branche, d'entreprise).

- *Une généralisation de la représentation collective et de la possibilité de négocier*

1 - L'existence d'un dialogue social permanent et constructif constitue un atout indiscutable pour les salariés et les entreprises de toute taille, dans une économie ouverte sur le monde et confrontée en permanence à des mutations rapides.

Les conditions de fonctionnement de ce dialogue social peuvent encore être améliorées tant les règles qui le régissent présentent encore des insuffisances et des éléments inadaptés aux PME, TPE et entreprises artisanales.

De ce point de vue, il convient donc de chercher à lever ces obstacles en simplifiant et en améliorant la cohérence des dispositifs existants et en se donnant les moyens de renforcer l'effectivité de la représentation collective du personnel, en particulier des petites entreprises en tenant compte des caractéristiques qui leur sont propres, afin d'élargir le nombre de salariés bénéficiant d'une représentation collective.

Une telle recherche incombe en priorité à la négociation de branche à laquelle il appartient de définir des règles adaptées aux spécificités des entreprises qui la composent et aux modes d'organisation du travail qu'elles mettent en œuvre.

Dans une telle démarche dont l'objectif est de développer et de renforcer le dialogue social dans l'entreprise, les négociateurs de branche doivent s'attacher à fixer des règles qui visent tout autant au développement de la représentation collective du personnel qu'au renforcement du dialogue social et de la négociation collective en privilégiant dans les deux cas le fond et la réalité sur la forme.

2 - Le développement de la négociation collective ne devrait pas être limité, au moins dans l'immédiat, par l'absence d'une section syndicale dans l'entreprise.

Il conviendrait dès lors, de donner aux branches professionnelles qui le souhaitent, la possibilité de négocier pour une période expérimentale de 5 ans la mise en œuvre du dispositif ci-après :

a) dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux¹, des accords collectifs pourront être conclus avec les représentants élus du personnel (CE ou à défaut DP). Toutefois, l'accord collectif signé dans ces conditions, ne serait opérationnel qu'après validation par une commission paritaire de branche.

b) dans les entreprises où les élections de représentants du personnel auront conduit à un procès verbal de carence, des accords collectifs pourront être conclus avec un salarié de l'entreprise mandaté par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives en vue d'une négociation déterminée. Toutefois, l'accord collectif signé dans ces conditions ne serait opérationnel qu'après approbation par la majorité du personnel de l'entreprise concernée.

L'accord de branche devra fixer la liste des thèmes de négociation susceptibles d'être menés dans les entreprises dans les conditions précitées, le seuil d'effectifs en deçà duquel ces dispositions seront applicables, les conditions d'exercice du mandat de négociateur, ainsi que leurs modalités de suivi par l'Observatoire paritaire de branche de la négociation collective.

¹ Y compris de délégué du personnel faisant fonction de délégué syndical dans les entreprises de moins de 50 salariés

Ces dispositions ne font pas échec à la possibilité pour les négociateurs de branches de recourir à d'autres dispositifs, notamment ceux déjà prévus à cet effet par les dispositions légales actuellement en vigueur, dans le respect des prérogatives des organisations syndicales représentatives.

Un bilan sera effectué au niveau national interprofessionnel au terme d'un délai de trois ans. Les interlocuteurs sociaux en tireront les conséquences sur les suites à donner.

II – RENFORCER LES MOYENS DU DIALOGUE SOCIAL

1. La reconnaissance des interlocuteurs

La négociation de branche devra rechercher des dispositions facilitant le déroulement de carrière et l'exercice de leurs fonctions des salariés exerçant des responsabilités syndicales ainsi que des mesures destinées à renforcer l'effectivité de la représentation collective dans les entreprises. Une telle démarche participe de la cohérence d'ensemble du dispositif. Elle passe en priorité par la mobilisation des dispositifs légaux et conventionnels existants.

Ainsi, la reconnaissance réciproque des interlocuteurs syndicaux et patronaux dans leur identité et leurs responsabilités respectives constituent, par définition, une condition de l'existence d'un véritable dialogue social. Elle se doit d'être actée paritairement et de trouver en outre une traduction concrète dans le renvoi aux branches professionnelles de négociations sur le déroulement de carrière des salariés exerçant des responsabilités syndicales de façon à s'assurer que l'exercice normal de telles responsabilités ne pénalise pas l'évolution professionnelle des intéressés.

L'objectif de telles négociations est de définir un certain nombre « d'actions positives » destinées à donner une traduction concrète au principe, posé par le code du travail, de non-discrimination en raison de l'exercice d'activités syndicales.

Dans cette perspective, les négociateurs de branche organiseront dans les meilleurs délais leurs réflexions autour de plusieurs thèmes tels que :

- conciliation de l'activité professionnelle et de l'exercice de mandats représentatifs,

- mise en œuvre de l'égalité de traitement (en matière de rémunération, d'accès à la formation, de déroulement de carrière...) entre les détenteurs d'un mandat représentatif et les autres salariés de l'entreprise,

- droit, garanties et conditions d'exercice d'un mandat syndical extérieur à l'entreprise au regard du contrat de travail,

- prise en compte de l'expérience acquise dans l'exercice d'un mandat dans le déroulement de carrière de l'intéressé,

- optimisation des conditions d'accès au congé de formation économique, sociale et syndicale en vue de faciliter la formation des négociateurs salariés.

La détermination des modalités d'application des principes résultants de ces négociations de branche relève normalement de la négociation d'entreprise de façon à tenir compte de la spécificité propre à chacune d'elles.

Cette négociation de branche devra être conduite conjointement avec celle relative à la généralisation de la représentation collective et de la possibilité de négocier.

2. La mise en place d'un dialogue social interprofessionnel territorial

La volonté des interlocuteurs sociaux d'élargir le dialogue social doit également trouver une traduction concrète au niveau territorial interprofessionnel. Ce dialogue social interprofessionnel territorial, qui ne saurait avoir de capacité normative, doit être l'occasion, à l'initiative des interlocuteurs concernés, d'échanges et de débats réguliers sur le développement local dans sa dimension sociale et économique. Les COPIRE constituent, dans leur champ de compétence, un lieu de développement de ce dialogue social.

3. Le droit de saisine des organisations syndicales

Ce droit a pour objet d'éviter que des demandes adressées par les organisations syndicales de salariés restent sans réponse et que l'équilibre des parties soit assuré y compris en matière de droit d'initiative.

La négociation de branche fixera les modalités de la saisine tant au niveau de la branche que de l'entreprise, en fonction des pratiques de la profession et des caractéristiques des entreprises qui la composent telle que, par exemple, l'inscription à l'ordre du jour d'une réunion paritaire annuelle des demandes adressées par les organisations syndicales depuis la dernière réunion et qui n'auraient pas reçu de réponse de la partie patronale dans l'intervalle.

Au niveau national interprofessionnel, l'engagement sera pris de donner une réponse toute demande émanant d'une organisation syndicale représentative.

Cette nouvelle obligation de réponse patronale à une saisine syndicale constitue la réponse à d'éventuelles nouvelles obligations légales de négocier sur des thèmes facultatifs.

4. Accès aux NTIC

Les branches s'emploieront paritairement à définir des orientations pour un code de bonne conduite relatif aux modalités d'accès et d'utilisation des NTIC par les organisations syndicales de salariés dans les entreprises, à partir d'un seuil d'effectifs fixé par la branche.

III – CRÉER UNE DYNAMIQUE DE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LE RÔLE DE LA LOI ET CELUI DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Les deux démarches qui précèdent (I et II) ne pourront valablement produire d'effet que si la loi laisse suffisamment d'espace à la négociation collective, que ses résultats ne sont pas remis en cause et qu'une complémentarité dynamique est créée, redonnant sa pleine force à la loi et reconnaissant la place de la négociation collective dans le système social français.

1. Encourager la négociation collective en élargissant son champ d'action dans le respect de la loi

Pour exister et plus encore pour se développer, la négociation collective doit disposer d'un espace suffisant, au sein duquel les interlocuteurs sociaux peuvent exercer leurs pleines responsabilités pour définir, adapter et améliorer les règles destinées à régir les rapports des salariés et des employeurs dans leur vie professionnelle. A l'inverse, si

l'ensemble de ces règles est prédéterminé à l'avance, dans le détail et de façon quasi intangible par la loi et le règlement, la nécessité du compromis disparaît et la négociation collective s'appauvrit progressivement.

Il s'agit donc de clarifier et d'articuler les domaines respectifs de compétences et de responsabilité de l'Etat et des interlocuteurs sociaux en définissant :

- le domaine du législateur, dans lequel il exercerait la souveraineté qu'il tient du suffrage universel, pour fixer, conformément à l'article 34 de la Constitution, les principes généraux destinés, d'une part, à garantir le respect des traités internationaux ratifiés par la France et, d'autre part, à déterminer les règles relevant de l'intérêt général de la nation tels que par exemple les durées maximales du travail, l'âge minimum d'accès au travail, la durée du repos hebdomadaire, le droit aux congés payés, le droit à la représentation collective, l'exercice de la liberté syndicale, le droit de grève, la protection de la maternité, etc.... . Ces principes généraux devraient se voir conférer une valeur d'ordre public social.

- le domaine partagé du législatif et du réglementaire d'une part, et des interlocuteurs sociaux d'autre part, les modalités d'application des principes généraux fixés par la loi seraient négociées, au niveau approprié, par les interlocuteurs sociaux. Un texte législatif ou réglementaire de substitution devrait dans tous les cas avoir été adopté pour garantir l'application de la loi à l'ensemble des entreprises et des salariés en cas d'échec de la négociation, sans faire obstacle pour autant à l'entrée en vigueur de modalités d'application conventionnelles. Dans ce cadre, la transcription en droit interne des directives communautaires pourrait intervenir prioritairement par voie conventionnelle. Ces accords, pour être valables, devraient avoir été conclus dans les conditions prévues au 1^{er} tiret du point I.2.

- et le domaine des interlocuteurs sociaux, pour l'amélioration des dispositions d'ordre public social relatif et la création de droits nouveaux.

2. Garantir les champs d'action respectifs de la loi et de la négociation collective

La définition d'un domaine commun au législateur et aux interlocuteurs sociaux doit s'accompagner d'un dispositif garantissant que le contenu des accords n'enfreint pas l'ordre public social. A cet effet, différentes solutions sont envisageables. Mais il conviendra que la solution retenue garantisse le respect du principe de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, et que l'instance qui sera chargée de cette mission soit indépendante des parties : pouvoir exécutif, législatif et interlocuteurs sociaux.

La clarification des responsabilités opérée entre les différents acteurs, tout autant que la nécessité de respecter l'équilibre des accords, conduirait à ce que l'instance chargée de procéder à l'extension ou à l'agrément des accords, après consultation de la sous-commission des conventions et accords, s'assure du respect des règles de négociation et des modes de conclusion des accords dont l'extension ou l'agrément est demandé ainsi que de leur conformité à la loi (respect de l'ordre public, conflit de champs...). L'appréciation de l'opportunité des accords resterait de la seule responsabilité des partenaires sociaux.

Les conflits nés de l'application des accords conclus, continueraient de relever de la compétence des tribunaux judiciaires. Cependant, si le conflit soulevait une question d'interprétation de l'accord, le tribunal devrait saisir au préalable une commission paritaire d'interprétation de l'accord, composée des représentants des parties signataires.

3. Donner de nouvelles fonctions à la négociation collective

Il conviendrait de prévoir que :

- les interlocuteurs sociaux puissent au niveau national interprofessionnel, prendre, s'ils le souhaitent, le relais d'une initiative des Pouvoirs Publics dans leur champ de compétence,
- les accords auxquels ils parviendraient dans une telle hypothèse, ou encore à leur propre initiative dans un domaine qui requiert des modifications législatives, puissent entrer en vigueur dans le respect de leur équilibre.

En pratique, la mise en œuvre de ces principes est susceptible d'être organisée sous plusieurs formes. A titre d'exemple, on pourrait concevoir que préalablement à toute initiative législative dans le domaine social, les interlocuteurs sociaux doivent être officiellement saisis par les Pouvoirs Publics d'une demande d'avis sur son opportunité. A l'issue de cette consultation, si l'initiative était maintenue, la faculté devrait leur être offerte de traiter le thème faisant l'objet de ladite initiative par voie conventionnelle dans un délai à déterminer. En cas de refus des interlocuteurs sociaux de traiter la question par la négociation collective ou en l'absence d'accord à l'issue du délai fixé pour la négociation, l'initiative législative reprendrait son cours. A l'inverse, si la négociation aboutissait à un accord, celui-ci devrait être repris par le législateur dans le respect de son équilibre

* *
*

Les mesures proposées dans le présent document correspondent à un équilibre d'ensemble. Les parties signataires engageront les démarches nécessaires auprès des Pouvoirs Publics pour leur demander de prendre en compte les éléments de la présente position et d'adopter les dispositions relevant de leur compétence nécessaires à sa mise en œuvre dans le respect de l'équilibre auquel elles sont parvenues.

Fait à Paris, le 16 juillet 2001

Pour la C.F.D.T.

Pour le MEDEF

Pour la CFE-CGC

Pour la C.G.P.M.E.

Pour la C.F.T.C.

Pour l'U.P.A.

Pour la C.G.T. – F.O

Pour la C.G.T