

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 34

TRAVAIL, SANTÉ ET COHÉSION SOCIALE :

I. – EMPLOI ET TRAVAIL

Rapporteur spécial : M. Serge DASSAULT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	6
CHAPITRE PREMIER - PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	8
I. LA DÉGRADATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI CONSÉCUTIVE AU RETOURNEMENT DE LA CONJONCTURE	8
A. UNE LENTE DÉGRADATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI.....	8
1. <i>L'évolution de l'emploi depuis 1997</i>	8
2. <i>L'évolution de la population active</i>	9
B. UN NIVEAU DE CHÔMAGE COMPARATIVEMENT ÉLEVÉ, DONT LA COMPOSANTE STRUCTURELLE EST PRÉPONDERANTE	10
1. <i>Le chômage en France se situe à un niveau comparativement élevé</i>	10
2. <i>La précédente amélioration et la nouvelle détérioration de la situation du chômage recouvrent des évolutions contrastées</i>	11
3. <i>Sans réforme de la politique de l'emploi, la croissance est moins créatrice d'emplois</i>	13
II. LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE : VERS UNE « NOUVELLE DONNE »	14
A. LE SOUTIEN AU TRAVAIL ET À L'INITIATIVE PRIVÉE.....	14
B. ... CONFORTÉ PAR LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE AU TRAVERS DU CONCEPT DE « FLEX-SÉCURITÉ »	15
C. LES MOYENS DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE SE RAPPORTANT À L'EMPLOI.....	17
III. LA RATIONALISATION DES AIDES AUX PUBLICS PRIORITAIRES	19
A. VUE GÉNÉRALE	19
1. <i>Une simplification attendue</i>	19
2. <i>Une démarche exhaustive</i>	20
B. LES OUTILS DIFFÉRENCIÉS D'UNE INSERTION PLUS EFFICACE.....	21
1. <i>Jeunes peu diplômés : la préférence donnée à l'accompagnement vers le secteur marchand</i>	21
2. <i>Personnes en difficulté : une politique d'insertion plus adaptée</i>	23
IV. L'OPTIMISATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL	27
A. L'ACTION SUR L'OFFRE : UNE AMÉLIORATION QUALITATIVE ET QUANTITATIVE	27
1. <i>L'amélioration qualitative</i>	27
2. <i>L'amélioration quantitative</i>	30
B. L'ACTION SUR LA DEMANDE : LA BAISSSE DU COÛT DU TRAVAIL DANS LE SECTEUR MARCHAND	33
1. <i>Les allègements de charge sur les bas salaires</i>	33
2. <i>La suppression définitive de la part salariale de la taxe professionnelle</i>	36
3. <i>Une nouvelle aide au profit de l'hôtellerie restauration</i>	36

C. LA RENCONTRE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE : UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI RÉNOVÉ PAR LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE.....	37
1. Les mesures inscrites dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale	37
2. Les incidences budgétaires en 2005	40
D. LA LUTTE CONTRE LES RIGIDITÉS QUI PÉNALISENT L'EMPLOI ET FAVORISENT LES DÉLOCALISATIONS.....	40
1. La « viabilisation » des 35 heures à défaut de leur suppression	41
2. La fin des errements de la loi de modernisation sociale	42
3. La simplification et l'assouplissement nécessaires du droit du travail	43
V. UNE CONSTANTE POUR 2005 : 60 % DES MOYENS DU TRAVAIL DESTINÉS AUX EXONÉRATIONS DE CHARGES	45
A. L'INTÉGRITÉ RETROUVÉE DU BUDGET DU TRAVAIL	45
B. L'AXE MAJEUR DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : LES EXONÉRATIONS DE CHARGES.....	46
C. L'IMPACT DES 35 HEURES : PROBABLEMENT 10 MILLIARDS D'EUROS EN 2005.....	51
VI. VERS LA PLEINE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.....	52
A. LA POURSUITE DE LA DÉMARCHE DE GLOBALISATION DES CRÉDITS DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF.....	53
1. Les premières expériences de globalisation des crédits préfigurant la LOLF.....	53
2. L'expérimentation des budgets opérationnels de programmes en 2005	57
3. Dans les services centraux : la poursuite de la globalisation partielle des moyens de fonctionnement	58
B. LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE	59
1. La définition de cinq programmes pour la mission « travail »	60
2. Une présentation globalement satisfaisante	61
3. Une méthode néanmoins critiquable	63
C. UNE PREMIÈRE PRÉSENTATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	64
1. Une problématique centrale, une présentation encore indicative	64
2. Des objectifs et des indicateurs déjà bien dégrossis	64
D. UNE ZONE D'OMBRE PERSISTANTE : LA PRATIQUE DES REPORTS	66
1. Le problème des reports de crédits au regard du consentement parlementaire et de la LOLF	66
2. Un volume enfin maîtrisé ?	67
3. La poursuite de pratiques contestables	69
E. LES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE RÉFORME (SMR), UN CHEMINEMENT PARALLÈLE ?.....	70
1. L'objet des SMR.....	70
2. La mise en œuvre des SMR en 2004	70
3. L'informatisation du ministère : une piste d'économie ?.....	73

CHAPITRE DEUX - EXAMEN DES CRÉDITS DU TRAVAIL POUR 2005	74
I. LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (PROGRAMME 1)	79
A. LES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES (ACTION 1).....	79
1. <i>Les allègements généraux de cotisations sociales</i>	79
2. <i>Les allègements de cotisations sociales dans certaines zones</i>	80
B. LA PROMOTION DE L'EMPLOI (ACTION 2).....	81
1. <i>La création et la reprise d'entreprises</i>	81
2. <i>Le développement des services aux particuliers</i>	83
3. <i>Les nouvelles formes d'emploi</i>	85
II. L'ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI (PROGRAMME 2)	86
A. LA MISE EN RELATION ENTRE OFFRE ET DEMANDE D'EMPLOI (ACTION 1)	87
1. <i>L'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)</i>	87
2. <i>L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)</i>	87
B. L'INDEMNISATION DES PERSONNES AU CHÔMAGE ET LE CONTRÔLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI (ACTION 2).....	88
C. LES CONTRATS AIDÉS DANS LES SECTEURS MARCHAND ET NON MARCHAND (ACTION 3)	90
1. <i>Le contrat jeune en entreprise</i>	91
2. <i>Les emplois jeunes</i>	92
3. <i>L'enveloppe unique régionale</i>	93
4. <i>Le Fonds d'insertion professionnelle des jeunes</i>	95
D. L'ACTIVATION DES MINIMA SOCIAUX (ACTION 4).....	95
E. LES PARCOURS INDIVIDUALISÉS VERS L'EMPLOI (ACTION 5)	95
1. <i>Du « Trajet d'accès à l'emploi » (TRACE) au CIVIS « accompagnement »</i>	96
2. <i>Le parrainage</i>	98
3. <i>L'orientation des jeunes</i>	98
F. L'INSERTION DES PUBLICS FRAGILES (ACTION 6).....	99
1. <i>L'insertion par l'économique</i>	99
2. <i>Les travailleurs handicapés</i>	101
G. L'EXPÉRIMENTATION DES BUDGETS OPÉRATIONNELS DE PROGRAMMES EN 2005.....	103
III. L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES, ET DÉMOGRAPHIQUES (PROGRAMME 3)	105
A. LE SOUTIEN À LA PROFESSIONNALISATION DES ACTIFS (ACTION 1).....	106
1. <i>L'apprentissage</i>	106
2. <i>La professionnalisation des personnes sans emploi</i>	108
3. <i>Les actions adaptées aux besoins des personnes illettrées</i>	110
B. AMÉLIORATION DE LA QUALIFICATION DES ACTIFS ET DÉVELOPPEMENT DE LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE (VAE) (ACTION 2).....	111
1. <i>La qualification des demandeurs d'emploi</i>	111
2. <i>La reconnaissance des qualifications</i>	112
3. <i>La transparence de l'utilisation des fonds de la formation professionnelle et le développement de l'assurance qualité</i>	114

C. L'ANTICIPATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES (ACTION 3).....	115
1. <i>L'adaptation de la main d'œuvre aux évolutions de l'emploi et des compétences</i>	115
2. <i>Le reclassement des salariés licenciés, notamment les plus fragiles</i>	117
IV. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL (PROGRAMME 4).....	120
A. LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL (ACTION 1)	121
1. <i>La connaissance et la surveillance des risques professionnels (sous-action 1)</i>	121
2. <i>La réduction des risques professionnels (sous-action 2)</i>	122
3. <i>La prévention des risques professionnels (sous-action 3)</i>	122
B. LA QUALITÉ ET L'EFFECTIVITÉ DU DROIT (ACTION 2)	122
C. LE DIALOGUE SOCIAL ET LA DÉMOCRATIE SOCIALE (ACTION 3).....	123
D. LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL (ACTION 4).....	123
V. LA GESTION ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL (PROGRAMME 5)	124
A. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT	128
B. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT.....	130
EXAMEN DE L'ARTICLE 74 RATTACHÉ.....	132
EXAMEN DE L'ARTICLE 75 RATTACHÉ.....	140
EXAMEN DE L'ARTICLE 76 RATTACHÉ.....	142
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	148
EXAMEN EN COMMISSION.....	150
ANNEXES.....	156

AVANT-PROPOS

A partir de juin 2001, l'inflexion de la croissance économique a entraîné une nouvelle détérioration de la situation de l'emploi en France. L'année 2004 se caractérise par une stabilisation du chômage, qui s'établit toutefois à un niveau très élevé, pour avoir tardé à effectuer les réformes de structure nécessaires.

Le gouvernement poursuit la tâche difficile de mener ces réformes dans une conjoncture médiocre, difficulté accrue par la gestion de l'« héritage » des 35 heures, à laquelle la loi « Fillon »¹ a commencé de pourvoir.

Certes, la volonté et les idées n'ont pas manqué pour **redonner au secteur marchand sa primauté et sa vitalité, tout en privilégiant l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi**, dans le souci constant de la dignité de chacun et de l'efficacité de tous. Cependant, cette réflexion n'a pas été aboutie.

Le plan de cohésion sociale² apporte une amélioration certaine des instruments de la politique de l'emploi, dont le foisonnement et le coût ne sont pas en rapport avec les résultats obtenus dans la lutte contre le chômage. Par ailleurs, il modernise le service public de l'emploi.

Il importera de poursuivre les réformes : seule une plus grande flexibilité du travail permettra de contenir les délocalisations et de favoriser durablement l'embauche car les contraintes sur les licenciements favorisent le chômage.

Depuis 2004, le budget du travail rend enfin compte de l'effort de la Nation en matière d'emploi, la compensation des allègements généraux de charges étant désormais supportée par le budget du travail³, devenu le troisième budget de l'Etat par ordre d'importance.

Les crédits pour 2005, qui s'établissent à 32,22 milliards d'euros, marquent une hausse de 1,77 % des crédits⁴, en conformité avec la norme « zéro volume ». Cependant, on peut se demander si le poids de ces dépenses

¹ Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.

² Le plan de cohésion sociale a été présenté le 30 juin dernier par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

³ Pour 2005, le bleu budgétaire « travail » est rebaptisé « emploi et travail ».

⁴ Ce taux de progression est obtenu à structure constante dans le périmètre budgétaire de 2005, en retranchant des crédits pour 2004, qui s'élevaient à 32,33 milliards d'euros, 668,65 millions d'euros correspondant aux exonérations de charges se rapportant à l'outre-mer, sur le budget duquel ces dernières sont transférées par le présent projet de loi de finances pour 2005.

est en rapport avec le résultat obtenu. A cet égard, votre rapporteur spécial souhaiterait qu'un débat s'ouvre à ce sujet.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial, compte tenu de la proximité de la pleine application de la LOLF au 1^{er} janvier 2005, perspective dans laquelle le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale est pleinement inscrit, a décidé de **présenter les crédits du travail en adoptant un découpage reprenant la nouvelle architecture budgétaire**, par programme et par action, au sein de la mission « Travail ».

Votre rapporteur spécial est d'abord amené à formuler **six observations** sur le budget du travail pour 2005.

Aux termes de l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le retour des réponses aux questionnaires budgétaires doit avoir lieu, au plus tard, huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, 84 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial (contre 76 %, à la même échéance, pour le budget 2004).

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LA DÉGRADATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI CONSÉCUTIVE AU RETOURNEMENT DE LA CONJONCTURE

Votre rapporteur spécial estime que la dégradation de l'emploi est imputable, d'une part, aux aggravations des contraintes pesant sur la gestion de l'emploi en France, et d'autre part, au renforcement de la concurrence internationale.

A. UNE LENTE DÉGRADATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI

1. L'évolution de l'emploi depuis 1997

De l'été 1997 au printemps 2001, la situation du marché du travail s'était nettement améliorée, le taux de chômage¹ passant du taux record de 12,2 % à un plancher de 8,6 %. Le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois inscrits à l'ANPE (catégorie 1) avait suivi la même tendance : ils étaient 3,14 millions en juin 1997, et 2,08 millions en juin 2001. Ainsi, l'objectif de parvenir à moyen terme au plein emploi avait pu ne plus paraître hors de portée, même si le nombre élevé des contrats aidés dans le secteur non marchand rendait cette évolution quelque peu artificielle.

Cependant, depuis le mois de mai 2001, la situation de l'emploi s'est à nouveau détériorée, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois inscrits à l'ANPE ayant progressé de plus **de 8 % de juin 2001 à juin 2002**, pour s'établir à 2,26 millions de chômeurs, puis de plus **de 6 % de juin 2002 à juin 2003**, pour s'établir à 2,40 millions de chômeurs, enfin **de 2,2 % de juin 2003 à juin 2004, pour s'établir à 2,45 millions de chômeurs.**

Cette évolution a porté **le taux de chômage à 9,9 %¹** de la population active, niveau atteint dès le mois de décembre 2003, ce taux **n'ayant pas**

¹ Chômage au sens du BIT, source INSEE.

progressé de décembre 2003 à juin 2004, nonobstant les mouvements observés au cours du premier semestre 2004 dont l'interprétation est rendue difficile en raison de l'épisode des « recalculés ».

Une évaluation de l'impact de l'épisode des « recalculés »

L'application au 1^{er} janvier 2003 du nouveau régime d'assurance chômage pour les chômeurs indemnisés entrés avant fin 2002 a conduit à sortir de l'indemnisation de nombreux demandeurs d'emploi, particulièrement en janvier. Le nombre de « recalculés » serait de 265.000 en janvier selon l'UNEDIC, chiffre nettement plus faible les mois suivants. Parmi ces « recalculés », une partie serait dans tous les cas sortie en janvier parce qu'elle aurait retrouvé un emploi. Certains ont basculé vers l'allocation de solidarité spécifique (environ 40.000). C'est le comportement des autres, le fait qu'ils sont restés inscrits ou non à l'ANPE, qui perturbe ou non les statistiques du marché du travail. De fait, les demandeurs d'emploi ont intérêt à rester inscrits pour continuer de profiter des services de l'ANPE dans leur recherche d'emploi, ainsi que des services proposés par certaines collectivités locales. Près de la moitié des inscrits à l'ANPE n'est d'ailleurs pas indemnisée. In fine, les estimations de l'effet du basculement sur le nombre de demandeurs d'emploi sont délicates. Elles n'ont pu être réalisées que pour le mois de janvier. Pour ce mois, l'effet de la réforme serait une baisse d'environ 25.000 DEFM¹ de catégorie 1 (chiffres bruts). Si l'effet s'est poursuivi les mois suivants, celui-ci serait très nettement inférieur compte tenu des flux de demandeurs d'emploi concernés.

A la fin du premier semestre, les « recalculés » ont été réintégrés dans leurs droits antérieurs. L'effet induit est de sens inverse à celui observé au premier trimestre et d'une ampleur sans doute similaire (certains demandeurs d'emploi sortis des listes en début d'année ont cependant pu retrouver un emploi depuis, donc ne pas se réinscrire). **Au total, l'effet sur la statistique du marché du travail serait alors presque nul sur le 1^{er} semestre.**

Source : réponse au questionnaire budgétaire

2. L'évolution de la population active

Cette progression du chômage peut être en partie attribuée à celle de la population active, qui évolue, ces dernières années, autour d'une tendance de + 150.000 individus par an (données INSEE) :

en 2001 : + 165.000 personnes ;

en 2002 : + 239.000 personnes ;

en 2003 : + 125.000 personnes.

La **réforme des retraites** entrée en vigueur en 2004 a permis aux salariés ayant eu une carrière longue d'anticiper leur départ avant 60 ans. Le nombre total de personnes bénéficiant de ce départ anticipé ans pourrait être

¹ Demandeurs d'emploi en fin de mois.

proche de 120.000 personnes pour l'ensemble de l'année 2004 puis d'environ 40.000 en 2005. La plupart de ces personnes sont actives, en emploi ou au chômage, mais quelques unes sont dispensées de recherche d'emploi ou inactives. **L'impact à court terme sur la population active devrait être de l'ordre de 100.000 personnes en 2004.**

Nonobstant les politiques menées en faveur de l'offre sur le marché du travail (*infra*), la croissance de la population active devrait fortement s'infléchir les prochaines années. Ainsi, d'après l'OFCE¹, « **de 2005 à 2010, le passage des premières générations du baby boom à l'âge de la retraite et la faible baisse du taux de chômage durant cette période devraient fortement ralentir la croissance de la population active (environ 320.000 actifs en plus entre 2005 et 2010).**

« *De 2010 à 2016, la déformation de la pyramide des âges devrait jouer négativement sur l'évolution de la population active (...)* ».

Ainsi, l'augmentation du taux d'activité des 55-59 ans est indispensable pour surmonter les difficultés croissantes que connaîtront les régimes de retraite en raison d'une évolution défavorable du nombre de retraités rapporté au nombre d'actifs.

B. UN NIVEAU DE CHÔMAGE COMPARATIVEMENT ÉLEVÉ, DONT LA COMPOSANTE STRUCTURELLE EST PRÉPONDÉRANTE

1. Le chômage en France se situe à un niveau comparativement élevé

Eurostat, l'office statistique des communautés européennes, a évalué le taux de chômage² en France au mois de **juillet dernier à 9,5 %** de sa population active.

Il demeure supérieur au taux de chômage dans l'Union européenne élargie à 25 Etats membres (« UE 25 ») évalué à 9 %, à celui de la zone euro, également évalué à 9 %, et surtout **au taux de chômage de l'Union européenne dans son ancien périmètre (« UE 15 »), évalué à 8,1 %.**

La France, qui se situe derrière la Pologne (18,8 %), la Slovaquie (15,9 %), la Lituanie (11,3 %), l'Espagne (11,0 %), la Lettonie (10,6 %) et

¹ Etude intitulée « Projections de population active en 2050 : l'essoufflement de la croissance des ressources en main-d'œuvre », 2002.

² Chômage au sens du BIT, harmonisé par Eurostat. Si les taux de chômage standardisés pour les pays membres de l'Union européenne et la Norvège sont ainsi calculés par Eurostat, l'OCDE est responsable de la collecte des données et du calcul des taux de chômage pour les autres pays.

l'Allemagne (9,9 %), affiche ainsi l'un des taux de chômage les plus élevés parmi les anciens pays de l'union européenne (UE 15).

De nombreux Etats-membres ont un taux beaucoup plus faible : l'Autriche (4,2 %), le Luxembourg (4,3 %), l'Irlande et Chypre (4,5 % chacun), le Royaume-Uni (4,7 % en mai) les Pays-Bas (4,8 %), le Danemark et la Hongrie (5,9 % chacun).

Onze Etats membres ont connu sur un an une hausse de leur taux de chômage, onze une diminution et trois sont restés stables. Les hausses relatives les plus importantes ont été enregistrées aux Pays-Bas (de 3,8 % en juin 2003 à 4,8 % en juin 2004), en Suède (de 5,6 % à 6,4 %), au Luxembourg (de 3,8 % à 4,3 %) et en République tchèque (de 7,9 % à 8,8 %).

La stagnation observée en France par Eurostat (9,5 % en juillet 2004 comme en juillet 2003) est à rapprocher de celle que l'office a pu observer concernant l'Union européenne (8,1 % pour l'UE 15 en juillet 2004 comme en juillet 2003, et 9 % en juillet 2004 contre 9,1 % en juillet 2003 pour l'UE 25).

Dans la zone OCDE, le taux de chômage ressortait à 6,9 % en juillet 2004, taux inférieur de 0,3 point à celui de l'année précédente. En dehors de l'Union européenne, on peut noter qu'au Japon, le taux de chômage ressort à 4,9 % (après 5,3 % en 2003, 5,4 % en 2002 et 5 % en 2001), et qu'aux Etats-Unis, ce taux s'établit à 5,5 % (après 6,4 % en 2003, 5,9 % en 2002 et 4,8 % en 2001).

La faiblesse du taux de chômage, observée dans certains Etats tels que le Danemark ou les Etats-Unis, s'explique par la flexibilité du marché du travail.

2. La précédente amélioration et la nouvelle détérioration de la situation du chômage recouvrent des évolutions contrastées

a) La précédente amélioration de la conjoncture du marché du travail a particulièrement favorisé les jeunes et les chômeurs de longue durée

Le nombre de demandeurs d'emploi a décru de 29 % entre juin 1997 et juin 2002.

Cette réduction a été **très favorable aux jeunes de moins de 25 ans**, qui ont en particulier bénéficié des emplois-jeunes, aux chômeurs sans aucun diplôme, et aux chômeurs de longue durée, dont le nombre a **diminué de 45 % en cinq ans**. Il convient toutefois de rappeler que le coût des emplois

jeunes aura approché 14 milliards d'euros durant la période 1997-2002, et 20 milliards d'euros de 1997 à 2005.

La forte diminution du chômage de longue durée peut être attribuée, pour partie, au recentrage des mesures de politique d'emploi.

Le retournement de conjoncture du printemps 2001 affecte davantage les jeunes, les hommes, les plus diplômés et les plus qualifiés

Entre juin 2001 et juin 2004, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 a crû de plus de 17 %.

Au sein de la catégorie 1, de juin 2001 à juin 2003, le nombre de demandeurs d'emploi ayant un diplôme de **niveau « Bac + 3 »** et plus, a augmenté de **51 %**, les demandes d'emploi des **ingénieurs ou cadres** se sont accrues de **54 %**, celles des **jeunes de moins de 25 ans** de **20 %**, et celles des **hommes** de **23 %**.

Dans le même temps, les demandes d'emploi des **femmes** n'ont progressé que de **7 %**.

Au total, le taux de chômage des femmes, qui s'est établi en juin 2003 à 10,6 %, demeurerait, certes, supérieur à celui des hommes, qui s'est établi à 8,6 %. Cependant, **jamais l'écart entre ces deux taux n'avait été aussi faible. Il s'est maintenu en 2004 avec un taux de chômage des femmes qui s'est établi en juin 2004 à 10,9 %, celui des hommes ressortant à 8,9 %.**

Le chômage de longue durée (c'est-à-dire supérieur à un an) a présenté des évolutions contrastées. Après avoir connu une progression très mesurée de juin 2001 à juin 2002 (moins de 1 %), il a **augmenté de 8 % entre juin 2002 et juin 2003**. Toutefois, le nombre de **chômeurs de très longue durée** (supérieure à 3 ans) a, dans le même temps, **décru de 11 %**.

b) La stabilisation du chômage au premier semestre 2004 masque une nouvelle dégradation de l'emploi des jeunes

La stabilisation du chômage global au premier semestre 2004 masque des évolutions différenciées. **La situation des jeunes a en effet continué de se dégrader** (hausse de 2 % du nombre de jeunes chômeurs) alors que **celle des salariés de 50 ans et plus s'est améliorée** (baisse de 1 %), notamment du fait des départs à la retraite des salariés ayant eu une carrière longue. **Le nombre de chômeurs de longue durée diminue également** (- 1,8 % au premier semestre, après une forte hausse en 2003). Toutefois, le recul du chômage de très longue durée (3 ans et plus) s'est interrompu. Au total, en juin 2004, pour un **taux de chômage général stabilisé à 9,9 %**, celui des **moins de 25 ans** s'élevait à **21,5 %** et celui des **plus de 50 ans** à **7,2 %**.

3. Sans réforme de la politique de l'emploi, la croissance est moins créatrice d'emplois

Si le taux de chômage a reculé de plus de trois points de 1997 à 2001, il semble que ce mouvement se soit heurté **au socle du chômage structurel, qui a pu être alors évalué, en France, à 8 % de la population active par la Caisse des dépôts et consignations, contre 3 % aux Etats-Unis.**

En revanche, comme le montre la situation actuelle, **le chômage demeure particulièrement flexible à la hausse lorsque la conjoncture se dégrade.**

Ainsi que l'a déclaré M. François Fillon, alors ministre des affaires sociales, de l'emploi et de la solidarité, à l'occasion de sa présidence de la réunion des ministres de l'emploi et du travail de l'OCDE des 29 et 30 septembre 2003 : *« Le ralentissement conjoncturel mondial auquel la France est confrontée depuis deux ans souligne la nécessité d'une mobilisation générale des politiques en faveur de l'emploi. Mais nos difficultés ne sont pas que circonstancielles. À l'évidence, nous souffrons d'un taux de chômage structurel trop élevé qui s'accompagne d'une faible mobilisation de la main-d'œuvre, notamment un taux d'activité très bas chez les jeunes et les travailleurs âgés ».*

Auditionné par votre commission des finances le 2 juin 2004, M. Jean-Philippe Cotis, chef économiste et chef du département des affaires économiques de l'OCDE, a constaté **l'absence de « résilience » des grands pays continentaux**, dont la croissance était toujours peu flexible aux phases de redémarrage de l'économie mondiale, mais désormais très flexible à son ralentissement. Selon lui, cette langueur s'expliquait notamment par la faiblesse de la demande des ménages, tout particulièrement en Allemagne, en raison d'un **marché du travail fortement dual, engendrant une forte épargne de précaution**. Il a ainsi développé la thèse selon laquelle les personnes travaillant dans le secteur protégé savaient qu'en cas de perte d'emploi, il leur serait particulièrement difficile d'en retrouver un autre, et jugé que, dans une assez large mesure, **cette analyse pouvait être transposée à la France.**

En toute hypothèse, il sera fructueux, à terme, de lutter contre la composante structurelle du chômage, tout en s'appliquant à soutenir l'offre de travail des jeunes et des « seniors », dont les taux d'activité se situent en France à un niveau comparativement faible.

Dans cette perspective, il convient, en particulier, de chercher à **pourvoir à un volant d'environ 300.000 offres d'emploi insatisfaites.** Auditionné le 12 novembre 2003 par votre commission des finances, M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la

solidarité, a pu, dans cette perspective, s'engager à une réduction de 100.000 du nombre d'offres d'emploi non pourvues à fin 2004.

Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a ainsi lancé, le 19 février 2004 à Montpellier, **un plan national de lutte contre les difficultés de recrutement, intitulé « Objectif 100.000 emplois »,** dont l'objectif était bien la réduction d'un tiers, avant la fin 2004, du nombre d'offres durablement non pourvues.

Le plan « objectif 100.000 emplois »

Il s'agit d'un plan d'action qui s'articule autour de trois actions complémentaires au niveau national et régional : il fixe à l'ANPE l'objectif d'augmenter de 3 points le taux de satisfaction des offres d'emplois et à l'AFPA d'inciter davantage de personnes à se former aux « métiers sous tension », il prévoit d'élaborer et de signer avec les branches professionnelles des accords nationaux d'incitation permettant d'améliorer l'attractivité des filières ou métiers concernés, enfin il engage le service public de l'emploi à bâtir des plans d'actions régionaux permettant de pourvoir au moins 20 % d'offres d'emplois supplémentaires sur les métiers connaissant des difficultés de recrutement. Le plan prévoit enfin de procéder à une évaluation des résultats de l'action et de concevoir un indicateur national permettant de mieux mesurer les offres d'emploi non pourvues sur l'ensemble du marché du travail et de suivre leur évolution.

Le plan de cohésion sociale englobe et élargit cette démarche (*infra*).

II. LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE : VERS UNE « NOUVELLE DONNE »

Sous l'impact principal des nombreuses dispositions du titre I^{er} du **projet de loi de programmation pour la cohésion sociale**¹, intitulé « Mobilisation pour l'emploi », **le budget du travail pour 2005 traduit un nouvel équilibre entre l'objectif constant de mener certaines réformes de structures, et celui de préserver la « cohésion sociale ».**

A. LE SOUTIEN AU TRAVAIL ET À L'INITIATIVE PRIVÉE...

Dès 2002, le gouvernement soutenu par l'actuelle majorité a donné la faveur aux créations d'emploi dans les entreprises, gage de création de richesse, de consolidation de la croissance, et, en retour, d'une diminution durable du chômage.

¹ Ce projet constitue la traduction législative des principales mesures du plan de cohésion sociale présenté le 30 juin dernier par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

La part des allègements de charge s'est sensiblement accrue, tandis que les aides ont été globalement réorientées du secteur non marchand, au sein duquel elles font généralement l'objet d'une gestion contra cyclique marquant l'interventionnisme étatique, vers le secteur marchand. Par ailleurs, l'augmentation de la prime pour l'emploi, les diminutions du barème de l'impôt sur le revenu, et la forte revalorisation, programmée par la loi « Fillon »¹ entre 2003 et 2005, du pouvoir d'achat des minima salariaux, sont de nature à soutenir la demande et à favoriser l'emploi. Mais ces mesures sont loin d'être suffisantes.

Il est à noter que l'assainissement des finances publiques attendu, à terme, de l'action du gouvernement, en particulier au travers de la diminution du nombre de fonctionnaires, devrait permettre de recouvrer ultérieurement certaines marges budgétaires (même si la politique de réduction du nombre de fonctionnaires qui se profile ne présage pas de résultats mirobolants). Celles-ci autoriseraient, en cas de détérioration de la conjoncture, une politique budgétaire énergique de soutien à l'activité (telle que celle récemment menée aux Etats-Unis), que l'état actuel des finances publiques ne permet pas, notamment au regard du pacte de stabilité et de croissance.

B. ... CONFORTÉ PAR LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE AU TRAVERS DU CONCEPT DE « FLEX-SÉCURITÉ »

D'après l'exposé des motifs du **projet de loi de programmation pour la cohésion sociale**², *« la France doit en effet faire face à un chômage structurel et à l'exclusion qui l'accompagne »*. En partant de ce constat, peu contestable, d'aucuns ont perçu un infléchissement de la politique initialement soutenue par l'actuelle majorité, qui semblait davantage inspirée par les réformes structurelles que par un traitement des « symptômes » sociaux.

Sans doute, une telle inflexion serait-elle de nature à combattre, du moins provisoirement, une certaine « décomposition sociale », qu'accentuerait probablement une déréglementation qui serait poursuivie dans une conjoncture économique encore hésitante et sans contrepartie pour les salariés.

En réalité, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale souhaite une « nouvelle donne » : il veut s'inspirer du modèle nordique de « flex-sécurité », combinant un marché du travail fluidifié et une amélioration de la protection économique des individus, renvoyant dos à dos

¹ Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.

² Cf. le rapport pour avis n° 37 (2004-2005) de notre collègue Paul Girod, au nom de la commission des finances.

les partisans du « laisser faire, laisser passer », et ceux d'une intensification du traitement social du chômage.

D'après le plan de cohésion sociale, « la “flex-sécurité” danoise constitue une source d'inspiration privilégiée pour mettre en place des solutions novatrices, reposant sur un compromis entre une politique du marché du travail fluide et la sécurité économique des individus. Les chiffres témoignent de la réussite de ce modèle.

« Ces exemples montrent qu'il y a d'autres moyens de faire face aux mutations de l'emploi qu'un désarmement généralisé en matière de protection sociale.

« Le plan de cohésion sociale renouvelle notre conception de la politique de l'emploi. Il fonde un équilibre plus propice à la baisse du chômage de longue durée et à la création d'emploi : une prise en charge collective plus efficace des chômeurs, un marché du travail plus fluide.

« Le plan propose d'investir en faveur de la sécurisation des parcours, afin de faire du chômage une période active de préparation d'un nouvel avenir et non un temps indéterminé conduisant trop souvent à l'assistance. Par l'institution des maisons de l'emploi¹, fédérant tous les acteurs d'un bassin d'emploi, il remédie aux carences et pourvoit aux besoins de notre service public de l'emploi :

« • trop grande déconnexion entre l'analyse de l'évolution des métiers et des besoins en ressources humaines, d'une part, l'offre de formation et l'orientation des jeunes et des chômeurs, d'autre part ;

« • accompagnement insuffisamment personnalisé des demandeurs d'emploi, dialogue trop limité avec les entreprises.

« Dans le même temps, un agenda est proposé aux partenaires du dialogue social, engagés à rechercher les moyens de renforcer la stabilité et l'accessibilité du droit du travail, de rénover nos mécanismes de protection de l'emploi, de moderniser le contrat de travail, de rendre plus payant le travail à temps partiel, d'améliorer le taux d'activité des jeunes et celui des travailleurs les plus âgés ».

Ce deuxième volet de l'action du gouvernement, plus engagé vers la fluidification du marché du travail, sera donc étroitement complémentaire du plan de cohésion sociale, et devrait permettre une pleine acclimatation de la « flex-sécurité ». A cet égard, M. Gérard Larcher, ministre délégué aux relations du travail, a annoncé un « rendez-vous législatif » au printemps 2005.

¹ Cette mesure constitue pour votre rapporteur spécial une excellente initiative.

Les deux piliers de la « flex-sécurité » danoise

- un **marché de l'emploi déréglementé** conjugue liberté des embauches et des licenciements, absence de salaire minimum et de durée légale du travail ; un fort taux de syndicalisation joint à une tradition de concertation entre partenaires sociaux laisse la part belle aux conventions collectives, cantonnant les interventions législatives ;
- une **assurance chômage généreuse** en contrepartie d'un renforcement des obligations des chômeurs en termes de recherche et de reprise d'emploi.

Ce cumul d'une déréglementation du marché de l'emploi et d'un principe d'assurance chômage généreuse constitue une orientation politique qui devrait être suivie en France.

C. LES MOYENS DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE SE RAPPORTANT À L'EMPLOI

De 2005 à 2009, les moyens affichés par le plan de cohésion sociale au titre de ses trois piliers (l'emploi, le logement et l'égalité des chances) atteignent, en cumul, **12,8 milliards d'euros**, dont **1,15 milliard d'euros dès 2005**.

Concernant l'emploi, ces moyens ressortent à **827 millions d'euros pour 2005**, et à **près de 8 milliards d'euros pour la durée du plan**.

Moyens alloués par le plan de cohésion sociale à l'emploi

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Fonds « maison de l'emploi »	120	405	530	375	300	1 730
Programme « De l'assistance à l'emploi », dont :	123	474	540	540	375	2 052
<i>Aide aux contrats d'avenir</i>	383	1 119	1 285	1 285	1 120	5 192
<i>Redéploiements en direction des contrats d'avenir</i>	-300	-725	-825	-825	-825	-3 500
<i>Amélioration du RMA</i>	40	80	80	80	80	360
Programme « Accompagner 800.000 jeunes »	235	452	525	513	468	2 193
Programme « 500.000 apprentis », dont :	169	297	402	512	629	2 009
<i>Exonération cotisations sociales</i>	38	144	230	320	416	1 148
<i>Incitation fiscale à l'emploi d'apprentis</i>	131	153	172	192	213	861
Programme « Economie solidaire »	66	83	93	93	93	428
Programme « Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise »	114	154	193	220	247	928
TOTAL	827	1 496	1 767	1 877	1 829	7 796

Source : plan de cohésion sociale

Notre collègue Paul Girod, dans le rapport précité, a procédé à une rectification de ce tableau, en raison, notamment, d'une modification de la dépense fiscale prévisible en conséquence de deux dispositions du projet de loi

de programmation pour la cohésion sociale (grisées dans le tableau suivant).

Moyens alloués à l'emploi, révisés en conséquence des dispositions fiscales de la loi de programmation pour la cohésion sociale

(en millions d'euros)

Programmes du plan de cohésion sociale	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Fonds « maison de l'emploi »	120	405	530	375	300	1 730
Programme « de l'assistance à l'emploi », dont :	123	474	540	540	375	2 052
<i>Aide aux contrats d'avenir</i>	383	1 119	1 285	1 285	1 120	5 192
<i>Redéploiements en direction des contrats d'avenir</i>	-300	-725	-825	-825	-825	-3 500
<i>Amélioration du RMA</i>	40	80	80	80	80	360
Programme « Accompagner 800.000 jeunes »	235	452	525	513	468	2 193
Programme « 500.000 apprentis », dont :	510	686	824	968	1 149	4 137
<i>Exonération cotisations sociales</i>	38	144	230	320	416	1 148
<i>Incitation fiscale à l'emploi d'apprentis</i>	472	542	594	648	733	2 989
Programme « Economie solidaire »	66	83	93	93	93	428
Programme « Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise », dont :	99	149	188	220	247	903
<i>Fonds destiné aux chômeurs créateurs d'entreprises et aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise</i>	99	134	168	195	222	818
<i>Incitation fiscale au "tutorat" de créateurs ou de repreneurs bénéficiant de certains minima sociaux</i>	0	15	20	25	25	85
TOTAL	1 153	2 249	2 700	2 709	2 632	11 443
TOTAL hors dépenses fiscales	681	1 692	2 086	2 036	1 874	8 369

Il apparaît finalement que les moyens véritablement alloués à l'emploi ressortent à **1,15 milliard d'euros pour 2005**, et à **près de 11 milliards d'euros pour la durée du plan**.

Toutefois, la dépense fiscale n'étant pas appréhendée par le présent budget, seuls **681 millions doivent se traduire par des mesures nouvelles au sein du bleu « emploi et travail »**.

Le contenu détaillé du pilier « emploi » du plan de cohésion sociale figure en annexe.

III. LA RATIONALISATION DES AIDES AUX PUBLICS PRIORITAIRES

A. VUE GÉNÉRALE

1. Une simplification attendue

A l'occasion de l'examen des crédits pour 2004, notre ancien collègue Joseph Ostermann notait qu' « *il [était] impossible de ne pas être saisi par la complexité, le foisonnement et le coût de nos dispositifs en matière d'emploi, rapportés aux résultats obtenus par la France dans la lutte contre le chômage* ».

Très opportunément, les différents contrats aidés font enfin l'objet d'un véritable effort de simplification, comme l'atteste le tableau ci-après, issu de la plaquette de présentation des crédits du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale pour 2005 :

Les contrats aidés : une simplification majeure

AUJOURD'HUI 14 dispositifs	À COMPTER DE 2005 7 dispositifs spécifiques, un accompagnement renforcé
<p>POUR LES JEUNES = 7 dispositifs spécifiques</p> <p>Contrat d'apprentissage</p> <p>Contrat de qualification Contrat d'orientation Contrat d'adaptation</p> <p>Contrat jeune en entreprise</p> <p>CIVIS, emploi d'utilité sociale Emploi jeune</p>	<p>3 dispositifs + un accompagnement (le CIVIS pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi)</p> <p>➔ ① Contrat d'apprentissage</p> <p>➔ ② Contrat de professionnalisation⁽¹⁾</p> <p>➔ ③ Contrat jeune en entreprise</p>
<p>POUR LES PUBLICS EN DIFFICULTÉ = 6 dispositifs⁽²⁾</p> <p>Contrat emploi consolidé Contrat emploi solidarité</p> <p>Stage individuel de formation Stage collectif de formation Stage d'accès à l'emploi</p> <p>Contrat initiative emploi</p>	<p>2 dispositifs gérés au sein d'une enveloppe unique⁽²⁾</p> <p>➔ ④ Contrat d'accompagnement dans l'emploi (secteur non marchand)</p> <p>➔ ⑤ Contrat initiative emploi (secteur marchand)</p>
<p>Pour les titulaires de minima sociaux = un dispositif d'activation</p> <p>Revenu minimum d'activité</p>	<p>2 dispositifs d'activation + accompagnement</p> <p>➔ ⑥ RMA (secteur marchand)</p> <p>➔ ⑦ Contrat d'avenir (secteur non marchand)</p>

(1) Le contrat de professionnalisation peut également concerner les adultes.

(2) Les dispositifs peuvent également concerner les jeunes.

Sept dispositifs succéderont ainsi à quatorze dispositifs.

2. Une démarche exhaustive

• Les contrats aidés destinés aux jeunes

Conformément à l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004, relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, a créé, en remplacement des contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation, un **contrat de professionnalisation**, exonéré de charges sociales pour les jeunes de moins de 25 ans (ainsi que pour les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans).

L'offre en direction des jeunes comprend toujours le **contrat d'apprentissage** et le **contrat jeune en entreprise**.

• Les contrats aidés destinés aux publics en difficulté

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale poursuit cet effort de simplification, concernant l'architecture des contrats destinés à favoriser l'insertion des personnes en difficulté.

Ainsi, les chômeurs de longue durée disposeront, pour le secteur non marchand, du « **contrat d'accès à l'emploi** » (CAE), qui succède aux contrats emploi solidarité (CES) et aux contrats emploi consolidé (CEC).

Pour le secteur marchand, le **contrat initiative emploi (CIE)**, qui est également proposé aux chômeurs de longue durée, voit sa dénomination conservée, mais fait l'objet d'améliorations sensibles.

Par ailleurs, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale rationalise la politique d'activation des minima sociaux, en découplant le **revenu minimum d'activité (RMA)** mis en place par la loi n° 2003-1200¹ du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité. Ainsi, le RMA existant est recentré sur le secteur marchand, tandis qu'il est créé un « **contrat d'avenir**² », pendant du RMA pour le secteur non marchand.

Tous les autres dispositifs sont supprimés et, notamment, les différentes formes de stages, peu efficaces pour l'insertion réelle dans l'emploi durable, qui sont mis en extinction.

¹ *Rapport pour avis n° 305 (2002-2003) de notre collègue Michel Mercier, au nom de la commission des finances.*

² *Le plan de cohésion sociale prévoyait initialement l'intitulé de « contrat d'activité », qui ne renseignait pas davantage.*

Pour 2005, il est prévu **415.000 entrées** dans les différentes formes de contrats aidés destinés aux publics en difficulté (185.000 contrats d'activité 230.000 CAE/CIE), contre **360.000 entrées en 2004** (65.000 stages + 110.000 CIE 185.000 CEC/CES).

B. LES OUTILS DIFFÉRENCIÉS D'UNE INSERTION PLUS EFFICACE

1. Jeunes peu diplômés : la préférence donnée à l'accompagnement vers le secteur marchand

L'évolution préoccupante du chômage des jeunes (*supra*) justifie pleinement la lutte ciblée que le gouvernement a décidé de mener dès 2003 au moyen du contrat « jeune en entreprise » puis du CIVIS. Pour 2005, l'accompagnement des jeunes vers l'emploi est notablement renforcé, le programme « Accompagner 800.000 jeunes vers l'emploi durable » de plan de cohésion sociale ayant notamment prévu la création de 2.500 postes de « référents » et de « coordonnateurs » (sur 5 ans), le financement d'un fonds d'insertion professionnelle des jeunes, et le versement d'une allocation intermédiaire aux jeunes entre deux contrats.

La politique menée repose sur la conviction, partagée par votre rapporteur spécial, **qu'une insertion durable dans le monde du travail passe uniquement par un emploi dans le secteur marchand.**

a) La montée en puissance du contrat jeune en entreprise et la mise en place du CIVIS¹

(1) L'essor du contrat-jeune

Créé par la loi du 29 août 2002², le **contrat jeune en entreprise** devait permettre de prendre en charge 90.000 contrats en 2003, puis, d'après le projet de loi de finances pour 2004, 110.000 en 2004. Finalement, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires, il est prévu de signer 90.000 contrats en 2004, et à nouveau **90.000 contrats en 2005.**

A terme, ce dispositif devait bénéficier à environ 300.000 jeunes. La signature d'un contrat à durée indéterminée, le caractère dégressif de l'aide de l'Etat, et la possibilité pour les jeunes, au terme de la troisième année, de valider leur acquis, constituent les gages d'une insertion durable dans l'entreprise, sinon dans le monde du travail en général.

¹ Contrat d'insertion dans la vie sociale.

² Loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise.

(2) Le redéploiement du CIVIS

Depuis le décret du 11 juillet 2003, ces contrats jeunes ont reçu le renfort du **contrat d'insertion dans le vie sociale**, le « CIVIS ».

Ce contrat devait être décliné en trois volets, le CIVIS « association », le CIVIS « accompagnement vers l'emploi », et le CIVIS « création d'entreprises ».

L'échec du CIVIS « association »

L'Etat devait financer le soutien au **CIVIS « association »**, destiné aux jeunes de 18 à 22 ans embauchés pour une durée de trois ans par une association conduisant des **activités d'utilité sociale**. Selon les types d'activité, l'aide de l'Etat correspond à 33 % ou à 66 % du SMIC. Dès 2003, 3.000 jeunes devraient accéder à ce contrat, puis 8.000 en 2004. En raison du faible succès du CIVIS d'utilité sociale, il a été décidé de sa **mise en extinction**.

Les **régions** sont déjà responsables de l'essentiel des effectifs bénéficiaires, ceux qui ont signé à compter de 2004 un **CIVIS « accompagnement vers l'emploi »** (60.000 jeunes prévus en 2004) ou un **CIVIS « création d'entreprises »** (2.500 jeunes prévus), dont la nature est différente, puisqu'il s'agit de favoriser l'insertion dans le monde du travail, sans création d'emploi à proprement parler.

Le **projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit d'accompagner le développement du « CIVIS régional »**, mis en œuvre les missions locales et les PAIO (« permanences accueil-information-orientation »), qui composent le réseau d'accueil des jeunes.

Ainsi, l'Etat participera, au travers d'une convention d'objectifs et de moyens, à la création, sur cinq ans, de 2.500 postes de référents et de coordinateurs du dispositif annoncés par le plan de cohésion sociale (66 millions d'euros de crédits ayant été inscrits à cet effet pour 2005), au financement du fonds d'insertion professionnelle des jeunes (75 millions d'euros en 2005), et au versement d'une allocation intermédiaire aux jeunes entre deux contrats (52 millions d'euros en 2005).

b) L'extinction concomitante des emplois-jeunes

Le programme « nouveaux services - nouveaux emplois », qui donne encore lieu à une dotation importante du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, **poursuit son extinction**, avec encore 97.500 emplois jeunes fin 2004, et plus que 62.300 emplois jeunes fin 2005.

A cet égard, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit la suppression du dispositif de remplacement des jeunes qui quittent leur poste d'emploi jeune avant le terme de la convention.

2. Personnes en difficulté : une politique d'insertion plus adaptée

La politique d'insertion poursuit plusieurs objectifs qui pourraient sembler concurrents : ainsi, la politique d'« activation » des minima sociaux conduit à privilégier le secteur non marchand, à rebours d'un certain tropisme pour le secteur marchand. En effet, la logique qui présidait depuis 2003 aux redéploiements budgétaires en matière de politique ciblée consistait à privilégier, dans toute la mesure du possible, l'accès à un emploi dans le secteur marchand. Les aménagements du plan de cohésion sociale ont ainsi conduit à amender ces orientations qui, à l'épreuve du retournement de conjoncture, s'étaient avérées, au demeurant, largement théoriques.

En réalité, le dénominateur commun des nouveaux aménagements est la recherche d'une plus grande efficacité, ce dont votre rapporteur spécial ne saurait se plaindre.

a) Le recours au secteur marchand via un CIE modernisé

Les contrats initiative emploi (CIE), à la suite de « recentrages » successifs opérés par le précédent gouvernement, se trouvent ciblés sur les publics les plus en difficulté. Toutefois, **l'attractivité du dispositif pour les employeurs a été renforcée depuis juillet 2003.**

Les effectifs moyens des CIE sont ressortis à 179.000 bénéficiaires en 2002, et à 151.000 bénéficiaires en 2003. Au 30 juin 2004, les effectifs sont ressortis à 165.000 bénéficiaires. **Pour 2004**, la dotation avait été calculée sur la base de **80.000 nouvelles entrées**, contre 52.735 entrées réalisées en 2002 puis 63.955 en 2003.

Dans le cadre du projet de loi de finances **pour 2005**, les entrées prévisionnelles, au sein de l'enveloppe unique régional (*infra*), s'élèvent à **115.000 bénéficiaires** d'un **CIE rénové** par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, où l'accent est mis sur la formation et **l'adaptation des aides aux particularités locales**. D'après l'exposé des motifs du projet de loi précité, cette adaptabilité « *favorisera une plus grande synergie avec les politiques mises en œuvre par les collectivités territoriales* », ce dont votre rapporteur spécial veut accepter l'augure.

b) Un recentrage « incident » vers le secteur non marchand

(1) La modernisation des « CES » et « CEC » au travers du « CAE »

L'objectif initial de promouvoir l'emploi dans le secteur marchand avait conduit à diminuer le nombre d'ouvertures des contrats **emploi solidarité (CES)** (de 240.000 à 170.000) et des **contrats emploi consolidé (CEC)** (de 25.000 à 15.000) pour 2004. Le gouvernement s'était orienté vers

une plus grande responsabilité financière des employeurs établissements publics et collectivités locales.

Avec les articles 24 et 25 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, les CES et les CEC sont **regroupés en un « contrat d'accompagnement dans l'emploi » (CAE)**, dont la souplesse devrait permettre aux acteurs locaux du service public de l'emploi de cibler plus précisément les publics en difficulté, en vue de leur insertion dans le secteur non marchand.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, les entrées prévisionnelles, au sein de l'enveloppe unique régional (*infra*), s'élèvent à **115.000 bénéficiaires**. Au sein du secteur non marchand, cette baisse du nombre d'entrées est largement compensée par la création du contrat d'avenir.

(2) La création du contrat d'avenir pour « activer » les minima sociaux

Le **contrat d'avenir** est un dispositif d'« activation » du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation spécifique solidarité (ASS).

Mis en place par l'article 29 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, ce nouveau contrat constitue, pour le secteur marchand, le pendant du contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CIRMA), amélioré et recentré sur le secteur marchand par l'article 33 du même projet.

Le dispositif de programmation figurant à l'article 38 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit que de 383 millions d'euros en 2005 pour la signature de **185.000 contrats**, leur coût devrait s'établir à 1,12 milliard d'euros en 2009, dans l'objectif de signer au total 1 million de contrats.

Nombre de contrats d'avenir proposés entre 2005 et 2009 selon l'échéancier figurant au II de l'article 38 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de contrats	185 000	250 000	250 000	250 000	65 000

Aide apportée par l'Etat aux contrats d'avenir programmée par le II de l'article 38

(en millions d'euros valeur 2004)

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Aide de l'Etat	383	1.119	1.285	1.285	1.120

Au total, en regroupant les CAE et les contrats d'avenir, le budget prévoit la **signature de 300.000 contrats destinés aux personnes en difficulté dans le secteur non marchand**. Cette indication est, toutefois, indicative, car les CAE sont financés avec les CIE au sein d'une même enveloppe.

c) La fongibilité des crédits au niveau régional concernant le recours aux CAE et CIE

Les contrats d'accès à l'emploi et les contrats initiative emploi auront des **caractéristiques similaires** : ces emplois seront le plus souvent accompagnés d'une formation, tandis que l'aide apportée à l'employeur doit être modulable, de manière à mieux maîtriser les effets d'aubaine.

Il est donc logique que les services de l'emploi disposent d'une enveloppe unique, fongible, leur permettant de choisir à chaque fois le « *bon service au profit de la bonne personne* » : c'est l'« **enveloppe unique régionale** ».

Aussi, **la répartition donnée entre CAE et CIE est-elle purement indicative**, puisque les services pourront moduler la durée des contrats, le montant moyen de l'aide accordée et la répartition entre les deux types d'emplois aidés, au sein de l'enveloppe fongible.

d) Le recours croissant à l'« activation » des minima sociaux

La création du **contrat d'avenir** (*supra*) à destination du secteur marchand, aux côtés du **contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CIRMA)**, amélioré et recentré sur le secteur marchand, traduit la préoccupation d'« activer » le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation spécifique solidarité (ASS). Pour 2005, les crédits se rapportant aux exonérations de charges attachées au RMA se trouvent fondus dans le dispositif « Fillon » (*infra*).

L'activation des minima sociaux : une idée acclimatée par le Sénat

Notre collègue Alain Lambert, alors président, et son rapporteur général, Philippe Marini, avaient déposé le 25 avril 2000 une proposition de loi¹ portant création d'un revenu minimum d'activité, proposition adoptée par le Sénat au cours de sa séance du 8 février 2001. En effet, la difficulté à remplir les objectifs du RMI en terme d'insertion avait déjà alerté la commission des finances, comme pouvait en rendre compte l'exposé des motifs :

« A cet égard, le constat est clair : le RMI n'a pas permis d'enrayer le phénomène de l'exclusion. Il a apporté une aide financière indispensable à nombre de ses bénéficiaires, mais il est devenu, aujourd'hui, une « troisième composante de l'indemnisation du chômage », selon l'expression employée par le rapport du groupe de travail « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », constitué au sein du Commissariat général du Plan, et présidé par M. Jean-Michel Belorgey. Son volet insertion est un échec.

« De nouvelles voies et de nouvelles pistes doivent donc impérativement être explorées sous peine de persévérer dans cette impasse économique, financière mais également et surtout humaine. (...) »

« Qui plus est, les allocataires de minima sociaux se retrouvent souvent dans un « piège à pauvreté » : ils hésitent à accepter un emploi relativement précaire, qui les conduirait à abandonner leur allocation et les exonérations diverses qui y sont associées, les aides au logement en particulier. Le cercle vicieux de l'inactivité se trouve alors encouragé par la perte de revenus occasionnée par la reprise d'un emploi ! ».

e) Une insertion adaptée

(1) Le renforcement de l'insertion par l'économique

Le dispositif d'**insertion par l'économique**, qui a constitué ces dernières années un des leviers privilégiés des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion, voit ses moyens renforcés. Les aides aux structures d'insertion par l'économique font l'objet d'une programmation figurant à l'article 38 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, en vue de créer 4.000 postes dans les entreprises d'insertion. Le **nombre de poste** doit être ainsi porté de **11.000 en 2004 à 13.000 en 2005**, puis à **15.000 à partir de 2007**.

Votre rapporteur spécial approuve sans réserve une politique de concentration des aides les plus coûteuses sur les publics rencontrant les plus grandes difficultés.

¹ Proposition de loi n° 217 (2001-2002).

(2) La suppression des stages « occupationnels »

Dès la loi de finances pour 2004, il a été envisagé une baisse de 118.500 à 55.000 du nombre d'entrée dans les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), destinés aux chômeurs de longue durée, qu'expliquait la désaffection croissante du gouvernement pour une forme d'occupation dont les résultats apparaissent globalement décevants au regard de l'objectif assigné : l'insertion et la formation à l'emploi.

Dans cette logique, l'article 24 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale décide de la **suppression des SIFE et des stages d'accès à l'entreprise (SAE)**, dans lesquels il était encore prévu au total 65.000 entrées en loi de finances initiale pour 2004. Cette suppression est à rapprocher du renforcement du volet formation des CIE et des CAE (par rapport aux CEC et des CES).

IV. L'OPTIMISATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

A. L'ACTION SUR L'OFFRE : UNE AMÉLIORATION QUALITATIVE ET QUANTITATIVE

1. L'amélioration qualitative

a) La formation en alternance

(1) La relance de l'apprentissage par le plan de cohésion sociale

La réforme de l'apprentissage portée par le plan de cohésion sociale repose sur un renforcement de l'attractivité de l'apprentissage pour les jeunes et les employeurs, ainsi qu'une mobilisation de ressources supplémentaires au profit de l'appareil de formation. **L'objectif du plan est de passer de 350.000 à 500.000 apprentis par an de 2004 à 2009.** Cette relance paraît particulièrement opportune à votre rapporteur spécial compte tenu de l'importance du nombre d'emplois non pourvus, qui, de l'ordre de 300.000, concernent essentiellement les métiers.

L'apprentissage est financé par :

- les régions, compétentes pour la construction et le financement des centres de formation d'apprentis et pour octroyer une prime aux employeurs, de manière à encourager ce type de formation en alternance ;

- les entreprises, qui acquittent la taxe d'apprentissage au taux de 0,5 % de la masse salariale (sauf lorsque celle-ci est inférieure à six fois le SMIC et que l'entreprise emploie un apprenti) ;

- l'Etat, enfin, qui compense aux régions les dépenses engagées au titre de l'apprentissage au moyen d'une dotation générale de décentralisation (DGD), et finance les exonérations de charges sociales dont bénéficient les entreprises et les apprentis.

L'augmentation des moyens dévolus à l'apprentissage en 2005 ressort à 600 millions d'euros, par la combinaison des mesures suivantes :

- une augmentation de 0,06 point de la taxe d'apprentissage (prévues par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2005), qui engendre un accroissement de son produit de 197 millions d'euros ;

- l'affectation de ce surplus de recettes aux régions, le montant des crédits décentralisés à destination de l'apprentissage étant réduits à due concurrence (cette mesure neutralise donc la précédente pour ce qui est des moyens dévolus à l'apprentissage) ;

- la suppression de diverses exonérations peu justifiées de taxe d'apprentissage, rehaussant encore le produit de la taxe d'apprentissage de 123 millions d'euros en 2005 (prévues à l'article 14 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale) ;

- enfin, la création d'un crédit d'impôt de 1.600 euros par apprenti (prévu à l'article 15 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale), procurant un gain évalué à 472 millions d'euros pour les entreprises en les incitant puissamment à développer l'apprentissage ; il résulte des mesures qui précèdent un **allègement fiscal net de 152 millions d'euros pour les entreprises**, qui, toutefois, supporteront par ailleurs une diminution des exonérations de charges sociales au titre des contrats d'apprentissage de plus de 32 millions d'euros (cf. article 75 rattaché).

Pour 2005, le bleu « emploi et travail » prévoit une légère augmentation du nombre d'apprentis, qui progresserait de **354.000 en 2004 à 358.000 en 2005**.

Votre rapporteur spéciale estime que le développement du préapprentissage à partir de quatorze ans constitue une piste méritant d'être étudiée en vue de garantir l'insertion professionnelle de certains jeunes. L'augmentation du nombre de jeunes en apprentissage, grâce aux mesures de développement de préapprentissage, serait probablement plus efficace que le recours ultérieur aux diverses formes de contrat aidé. Si, dans la concertation, une évolution dans le sens du développement du préapprentissage pouvait être entamée, il conviendrait alors de mener une vaste campagne d'information expliquant aux jeunes et aux parents les avantages de l'apprentissage.

(2) La rationalisation des autres formations en alternance

Conformément à l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a créé un **contrat de professionnalisation**, exonéré de charges sociales pour les jeunes de moins de 25 ans et les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans. Le budget de l'Etat prend en charge la compensation de cette exonération, contribuant ainsi au financement de ce contrat. Le **contrat de professionnalisation « jeune »** (moins de 26 ans) **se substitue** au **contrat de qualification**, au **contrat d'adaptation**, ainsi qu'au **contrat d'orientation**, tandis que le **contrat de professionnalisation « adulte »** (plus de 45 ans) **se substitue** au **contrat de qualification « adulte »**.

La loi précitée procède également à la réforme du financement¹ de la formation professionnelle, qui bénéficie notamment à l'alternance.

Alors que le bleu « travail » **pour 2004** prévoyait **138.000 entrées** dans les dispositifs (dont 125.000 pour les jeunes), le bleu « emploi et travail » **pour 2005** prévoit **180.000 entrées**, dont 160.000 pour les jeunes, les crédits progressant parallèlement de 386 millions d'euros à 472 millions d'euros.

(3) Un esprit rénové

Elément phare du programme présenté à son arrivée par le gouvernement, l'« **assurance emploi** » est un concept participant du nécessaire changement de perspective concernant la succession dans le temps de la formation et du travail. Il s'agit d'assurer la formation et l'employabilité tout au long de la vie.

La loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social vise ainsi à réduire les inégalités d'accès à la formation tout au long de la vie professionnelle, notamment grâce à la création d'un « **droit individuel à la formation** » (**DIF**), en complément de l'obligation collective de l'entreprise. L'articulation avec la **validation de l'expérience (VAE)**, qui permet de favoriser la reconnaissance de l'expérience professionnelle acquise par les salariés en vue de l'obtention d'une certification professionnelle, doit être assurée dans le cadre d'un accompagnement individualisé.

¹ Pour les entreprises de 10 salariés et plus, les obligations financières des employeurs sont portées de 1,5 % à 1,6 % de la masse salariale ; pour les entreprises de moins de 10 salariés, la contribution est portée de 0,25 % à 0,55 % de la masse salariale.

b) La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

Dans le cadre de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, les moyens dévolus à la GPEC permettent d'appuyer la réflexion des entreprises sur leur gestion prévisionnelle des ressources humaines.

2. L'amélioration quantitative

Il s'agit, pour ces politiques, de restaurer l'offre¹ de travail en évitant, pour l'ensemble de la population en âge de travailler, la constitution de « trappes à inactivité », et pour les plus âgés, les incitations à un retrait d'activité anticipé. Cette élévation du taux d'activité s'inscrit dans un processus européen : la « stratégie de Lisbonne ».

a) La stratégie de Lisbonne

Le Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, a assigné à l'Union un objectif ambitieux : **faire de l'Union, d'ici à 2010, l'« économie de la connaissance » la plus compétitive et la plus dynamique du monde.** Des objectifs chiffrés sont fixés à cette échéance, notamment le **relèvement des taux d'emploi** :

- taux d'emploi global porté à 70 %, taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 ans à 64 ans porté à 50 %, et taux d'emploi des femmes porté à 60 % ;

- 3 % du PIB à consacrer à la recherche.

Les structures de décision et les outils de pilotage pour la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne

Les structures de décision et les outils de pilotage pour la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne sont les suivants :

- depuis 2000, chaque Conseil européen de printemps est consacré à l'examen de la stratégie économique et sociale de l'Union. Ils sont préparés par les travaux des différentes formations des Conseils des ministres de l'Union (Affaires étrangères, ECOFIN, Compétitivité, Emploi, Environnement) ;

- la Commission y apporte sa contribution par son rapport annuel de printemps qui fait le bilan des avancées du processus de Lisbonne et émet des recommandations sur la base des rapports de mise en œuvre des Grandes Orientations de Politique Economique (GOPE), des lignes directrices pour l'emploi ainsi que de l'avis du Comité économique et social européen ;

¹ Au sens économique, c'est-à-dire l'offre des travailleurs (sur le marché du travail), qui se trouvent, au sens habituel, être « demandeurs d'emploi ».

- la Commission propose des règlements ou des directives (plus de 70 directives ont été adoptées dans le cadre de la stratégie de Lisbonne), oriente avec le Conseil l'allocation de financements communautaires (comme le Programme Cadre pour la recherche et le développement) ;

- le processus de Lisbonne, qui recouvre de nombreux domaines de compétence des Etats membres (emploi, protection sociale, éducation,...) a largement recours à la méthode ouverte de coordination (MOC). Les MOC correspondent à une mesure régulière des progrès réalisés par les Etats membres sur la voie d'objectifs communs et d'orientations communes. Elles constituent un moyen d'encourager la coopération et d'échanger des bonnes pratiques entre les Etats membres.

Source : site du ministère des affaires étrangères (<http://www.diplomatie.gouv.fr>)

Les résultats restent en deçà des attentes pour les taux d'emploi : dans l'UE 25, le taux d'emploi global a stagné à 62,9 % en 2003, avec un taux d'emploi des « travailleurs âgés » cantonné à 40,2 %.

Aujourd'hui, **la France** se trouve dans la moyenne de l'Union européenne pour le **taux de l'emploi global** et donc **en retrait des objectifs de Lisbonne**, elle se situe **en dessous de la moyenne de l'Union européenne pour le taux d'emploi des « travailleurs âgés », elle-même en retrait des objectifs de Lisbonne**, comme le montre le tableau suivant.

Taux d'emploi comparés dans l'Union européenne et en France

(en %)

2003	UE 15	UE 25	France	Objectif en 2010
Taux d'emploi général	64,4	62,9	63,2	70
Taux d'emploi des femmes	56,0	55,1	57,2	60
Taux d'emploi des "travailleurs âgés"	41,7	40,2	36,8	50

Source : Eurostat

Le Conseil européen a initié en mars 2004 un processus de révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne, qui devrait constituer un temps fort de l'intégration des nouveaux Etats membres.

b) La politique française

La politique suivie tend logiquement au renforcement de l'offre globale de travail et à favoriser l'emploi des plus âgés.

(1) La poursuite du renforcement de la prime pour l'emploi (PPE)

En 2003, l'augmentation de la PPE au profit des travailleurs à temps partiel visait à favoriser le retour à l'emploi dans un plus grand nombre de situations.

Pour 2004, une revalorisation de 4,5 % de la PPE hors indexation des seuils d'une part, et la création d'un acompte de prime pour l'emploi pour certains demandeurs d'emploi et titulaires de minima sociaux qui reprennent une activité professionnelle d'autre part, ont représenté un coût fiscal de 200 millions d'euros.

Pour 2005, l'article 3 du projet de loi de finances prévoit simplement de rehausser les limites et les seuils de revenus servant au calcul de la prime pour l'emploi afin de tenir compte de l'évolution des prix et des bas salaires.

Votre rapporteur spécial observe cependant que l'effet de ces mesures sur l'offre d'emploi risque d'être réduit par la perception limitée qu'en peuvent avoir *a priori* les bénéficiaires potentiels, ceux dont on veut encourager le retour à l'emploi, compte tenu de la complexité du calcul de la PPE et de sa déconnexion du salaire versé. Il ajoute que le retour à l'emploi doit s'accompagner d'une politique d'offre d'emplois dynamique qui, aujourd'hui, est loin d'être assurée.

(2) La revalorisation du SMIC

L'**augmentation du SMIC horaire** programmée par la loi « Fillon » s'achèvera au 1^{er} juillet 2005, avec une nouvelle augmentation de plus de 5 %. Au total, en termes réels, l'augmentation du SMIC ressort à 11,4 % sur la période de convergence du SMIC et des garanties mensuelles de rémunération (GMR), du 1^{er} juillet 2003 au 1^{er} juillet 2005.

(3) La fin du « SMIC hôtelier »

Dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, la **suppression du « SMIC hôtelier »**, décidée par la profession et permise par les exonérations de charges mises en place par l'article 10 de la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, débouche sur une augmentation supplémentaire du salaire brut minimum du secteur de 128 euros par mois, représentant 5,8 % du revenu disponible pour les salariés.

(4) La fermeture progressive des dispositifs de préretraite

Le resserrement des conditions d'accès aux **dispositifs de préretraites** financés par l'Etat participe du souci de relever le taux d'activité des salariés de plus de 55 ans, qui est particulièrement faible en France.

L'objectif est de recentrer les mesures sur les salariés ayant connu des conditions de travail pénibles, ou situés dans les bassins d'emploi en difficulté.

B. L'ACTION SUR LA DEMANDE : LA BAISSSE DU COÛT DU TRAVAIL DANS LE SECTEUR MARCHAND

1. Les allègements de charge sur les bas salaires

a) La problématique

(1) L'effet sur l'emploi

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) avait noté dans son premier rapport, paru en février 2001, **l'intérêt de concentrer les allègements de charges sur les bas salaires.**

L'intérêt de concentrer les allègements de charges sur les bas salaires

Pour un montant budgétaire donné, **une réduction des taux de cotisations sociales patronales produit des effets d'autant plus favorables à l'emploi qu'elle est concentrée dans le bas de la distribution des salaires**, cela pour deux raisons principales.

En premier lieu, un effet d'assiette : **pour un montant budgétaire donné, la baisse du coût du travail est proportionnellement plus forte lorsqu'elle est ciblée sur les bas salaires.** Toutes choses égales par ailleurs, une baisse générale des cotisations employeurs produit donc toujours moins d'effets sur l'emploi qu'une baisse ciblée dans le bas de la distribution.

En second lieu, **l'emploi est plus sensible au coût du travail pour les bas salaires que pour l'ensemble des travailleurs.** Une baisse du coût du travail produit des effets d'autant plus favorables sur l'emploi que le travail est substituable au capital et que la demande de biens est sensible aux baisses de prix associées aux réductions des coûts de production. Par ailleurs, les possibilités de substitution entre catégories de main-d'œuvre doivent être également prises en considération. Les études appliquées qui ont tenté de mesurer la sensibilité de l'emploi au coût du travail concluent à des possibilités de substitution importantes entre travail qualifié et travail moins qualifié.

Ces deux facteurs, indépendants l'un de l'autre, plaident en faveur d'une concentration des allègements de cotisations employeurs dans le bas de la distribution des salaires.

En revanche, en concentrant les allègements sur une zone très étroite de salaire, on introduit un frein aux carrières salariales : le coût du travail progresse plus rapidement que le salaire brut, et ce d'autant plus que la zone de dégressivité est étroite. Cela explique qu'une dégressivité des allègements de cotisations patronales sur une plage allant de 1 à 1,8 fois le SMIC ait été retenue pour les lois « Aubry ». La loi « Fillon » retient une plage de 1 à 1,7 fois le SMIC. En la matière, **il y a un arbitrage à trouver entre coût, efficacité sur l'emploi et dynamiques salariales individuelles.**

Source : d'après le rapport du CERC, février 2001

Pour sa part, la DARES a pu montrer en janvier 2000 que **le seuil de croissance pour obtenir des créations d'emploi serait passé de 2,3 % dans les années quatre-vingts, à 1,5 % à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix**, ce qu'elle a, en partie, attribué aux politiques d'allègement de charges.

Ces allègements sont particulièrement favorables aux PME dans la mesure où les salaires y sont généralement moins élevés. D'une façon générale, **les plus grands gisements d'emploi se situent aujourd'hui dans les services** tels que la restauration ou les « **services à la personne** », secteurs au sein desquels l'augmentation de la productivité du travail, qui se heurte à des contraintes physiques évidentes, n'évolue pas proportionnellement au SMIC.

M. Pierre Cahuc, dans une contribution au rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) intitulé « Productivité et emploi dans le tertiaire »¹, posant la question du coût du travail, constate que *« lorsqu'une personne ne dispose pas des capacités requises pour occuper un emploi rémunéré au moins au salaire minimum, deux stratégies sont possibles pour l'intégrer dans l'emploi : diminuer le coût du travail ou bien améliorer son efficacité en la formant »*.

Parvenu au terme de sa réflexion, il avance qu'« *on ne doit pas attendre des dépenses publiques de formation et d'éducation non ciblées sur des populations très particulières (en l'occurrence surtout des populations jeunes défavorisées) des conséquences miraculeuses. De telles dépenses ont des rendements très limités, vraisemblablement très inférieurs à ceux d'abaissements des charges sociales pour la majorité des travailleurs faiblement qualifiés dans la situation actuelle du marché du travail français. Pour intégrer ces personnes dans l'emploi, la solution consiste sans doute à concentrer les baisses de charges sur les bas salaires, éventuellement en ciblant les baisses sur une fourchette plus étroite que la fourchette actuelle, qui s'étend jusqu'à 1,7 SMIC* ».

(2) Une entrave à la hausse des bas salaires ?

Ainsi que le rapport du CERC (*supra*) en formule l'avertissement, les mesures de resserrement doivent cependant faire l'objet d'un dosage circonspect, car les dynamiques salariales sortiraient pénalisées d'une trop forte concentration des allègements sur le bas de l'échelle salariale.

En effet, les entreprises peuvent chercher à optimiser le rendement de ces mesures en embauchant de nombreux travailleurs à bas salaires et en freinant leur progression salariale pour qu'ils restent sous le seuil de 1,2 ou 1,3

¹ Rapport du CAE n° 49, juillet 2004.

fois le SMIC. Les mesures d'allègement ciblées sur les bas salaires créeraient donc des « trappes à bas salaire ».

Une étude de MM. Audenis, Laïb et Roux¹ appréhende cette question, en mesurant la « décote » de salaire entraînée par le fait d'avoir appartenu l'année précédente à la tranche des bas salaires. Or cette « décote » ne s'accroît pas à partir de 1993, date de mise en place des premières mesures d'allègement.

L'effet de trappe ne serait donc pas prépondérant. C'est qu'en tout état de cause, les perspectives salariales des « bas salaires » ne sont jamais favorables. A cet égard, la hausse programmée du SMIC par la loi « Fillon » paraît appréciable (*infra*).

b) La politique suivie

(1) Une politique bien acclimatée

La politique d'allègement des charges sociales pesant sur les emplois peu qualifiés a connu une montée en charge progressive, notamment à partir de la mise en place, en 1993 et en 1995, de la ristourne dégressive sur les bas salaires (jusqu'à 1,3 fois le SMIC), dite « ristourne Juppé ».

Cette politique a été poursuivie avec la diminution du temps de travail organisée par les lois « Aubry » de 1998 (allègement « Aubry I ») et 2000 (allègement « Aubry II »). Il a ainsi été accordé aux entreprises ayant fixé leur durée collective de travail à 35 heures hebdomadaires (ou 1.600 heures annuelles) une ristourne dégressive jusqu'à 1,8 fois le SMIC, à laquelle s'ajoutait, le cas échéant, une ristourne forfaitaire par salarié pour celles ayant « anticipé » le passage aux 35 heures dans le cadre de la première loi « Aubry ».

(2) L'abandon de la référence à la durée du travail par la loi « Fillon »

La loi « Fillon » a instauré à partir du 1^{er} juillet 2003 un dispositif absorbant la « ristourne Juppé » et l'allègement « Aubry II », qui doit mener, à compter du 1^{er} juillet 2005, à un dispositif unifié de réduction de cotisations patronales, dans lequel le montant de la réduction sera une fonction unique de la rémunération horaire.

Cette mesure a été élaborée dans le **contexte de la nécessaire « convergence des SMIC »** programmée pour le 1^{er} juillet 2005, et dans le souci de tenir compte d'un double impératif économique : la restauration d'un SMIC horaire unique ne devait pas occasionner de perte pour les salariés déjà

¹ Audenis C., Laïb N. et Roux S., « L'évolution de l'emploi faiblement rémunéré au cours des dernières années », in *l'Economie Française 2002-2003, Le Livre de Poche* (2002).

passés aux 35 heures, et la revalorisation substantielle du pouvoir d'achat des minima salariaux (+ 6,5 % en moyenne de 2003 à 2005) qu'impliquait cette convergence ne devait pas porter préjudice à la compétitivité des entreprises.

(3) La pleine appréhension du coût des exonérations par le budget du travail

En 2003, le coût de cette unification, de l'ordre du milliard d'euros, avait été sans incidence sur le budget du travail, le FOREC (fonds de financement de la réforme des cotisations de sécurité sociale patronale) assurant la compensation auprès des organismes de sécurité sociale des allègements de charges décidés dans le cadre de la réduction du temps de travail et en faveur des bas salaires.

En revanche, depuis 2004, le coût du dispositif « Fillon » a été pleinement assumé par le budget du travail (*infra*).

(4) Le resserrement des exonérations autour du SMIC pour 2005

En application de l'**article 74 rattaché** (cf. examen *infra*), au 1^{er} juillet 2005, l'allègement unique sera dégressif jusqu'à 1,6 fois le SMIC, et non pas 1,7 fois le SMIC comme l'avait prévu la loi « Fillon ».

2. La suppression définitive de la part salariale de la taxe professionnelle

Afin de favoriser la compétitivité des entreprises dans un sens favorable à l'emploi, il a été décidé en loi de finances pour 2003¹ de mener à son terme la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle qu'avait engagée le précédent gouvernement depuis 1999.

3. Une nouvelle aide au profit de l'hôtellerie restauration

Grâce à la mise en œuvre d'une aide à l'emploi d'un coût estimé à 549,5 millions d'euros pour 2005, les professionnels du secteur ont décidé de supprimer le mécanisme dit de « SMIC hôtelier » en application duquel 260.000 salariés de la branche se trouvaient rémunérés à un montant inférieur de 5,2 % au SMIC de droit commun.

La mesure de l'impact de cette aide présentera un intérêt particulier, à l'heure où il apparaît très nettement que les gisements d'emploi se situent dans

¹ Tous effets confondus, la diminution des ressources du budget général correspondant à la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle ressortait, pour 2003, à 1,83 milliard d'euros.

les services, où il existe souvent un décalage entre salaire proposable et salaire attendu.

En effet, le rapport précité du Conseil d'analyse économique intitulé « Productivité et emploi dans le tertiaire »¹ part du constat suivant : **si la France comportait proportionnellement autant de personnes dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration que les Etats-Unis, elle aurait 3,4 millions d'emplois supplémentaires.** Et si la proportion observée en Allemagne ou au Danemark était constatée en France, 1,2 million d'emplois supplémentaires seraient créés.

Il n'est pas fortuit que M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale envisage de présenter, pour Noël, un « plan de développement du service à la personne ».

C. LA RENCONTRE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE : UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI RÉNOVÉ PAR LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Constituant un des axes du plan de cohésion sociale, la rénovation du service de l'emploi s'inspire notamment de certaines recommandations du **rapport rendu par M. Jean Marimbert**, conseiller d'Etat, au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, portant sur le rapprochement des services de l'emploi.

1. Les mesures inscrites dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

a) Les nouveaux contours du service public de l'emploi

Traduisant le premier programme du plan de cohésion sociale, intitulé « Fédérer les acteurs pour un nouveau contrat avec les demandeurs d'emploi », le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale entend d'abord remédier à l'éclatement du dispositif français d'intervention en direction des chômeurs (Etat, UNEDIC, ANPE, AFPA) par la création des « **maisons de l'emploi** », qui seront le « *lieu de l'anticipation des besoins privés, publics, (...) de l'adaptation de la formation, et de la relation entre le demandeur d'emploi et l'entreprise* », associant tous les partenaires de la politique de l'emploi et de la formation.

¹ Rapport du CAE n° 49, de juillet 2004.

Par ailleurs, le projet met **fin au « monopole du placement »** de l'ANPE, du reste fortement érodé. Ainsi, son article premier définit le contenu de l'activité de placement en vue de faciliter son ouverture à de nouveaux opérateurs, gage d'une efficacité renouvelée.

Il est toutefois précisé que l'activité de placement devra obéir à un principe général de gratuité et de non-discrimination pour les personnes à la recherche d'un emploi. En contrepartie de l'ouverture de l'activité de placement, l'ANPE pourra créer des filiales pour l'exercice de ses missions.

En cohérence avec ces avancées, le « pilotage » du service public de l'emploi doit être facilité par la conclusion d'une **convention pluriannuelle tripartite entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC**.

Une nouvelle dynamique conventionnelle

Instrument de mutualisation des moyens des acteurs locaux, les maisons de l'emploi constituent le pivot d'une redéfinition des contours et des missions du service public de l'emploi. Cette redéfinition dont l'objectif est d'améliorer le pilotage de la politique de l'emploi et de renforcer la qualité de service offerte aux demandeurs d'emploi et aux entreprises se déclinera au plan national comme au plan local.

Au plan national, l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC seront désormais tenus de conclure une convention pluri annuelle définissant notamment :

- des objectifs communs ;
- les critères d'évaluation des actions menées pour parvenir à ces objectifs, ainsi que les modalités de publication de cette évaluation et des bonnes pratiques identifiées au plan local ;
- les modalités de recueil des besoins prévisionnels de main d'œuvre des bassins d'emploi ;
- les modalités de mise en commun des informations permettant un suivi individualisé de chaque demandeur d'emploi et une meilleure adaptation des services de placement aux besoins de chaque personne ;

Cette convention pluri annuelle sera déclinée au plan territorial par des conventions de développement de l'emploi pouvant associer l'ensemble des acteurs concourant au service public de l'emploi : services déconcentrés de l'Etat et de l'ANPE, ASSEDIC, mais aussi, à titre facultatif, les collectivités territoriales, les entreprises, les organismes consulaires, les organismes de formation et les services sociaux.

Cette dynamique de mobilisation des acteurs au plan local s'appuiera sur les maisons de l'emploi qui présentent la caractéristique d'être des instruments de coopération à la fois très souples et dotés de moyens importants. Les maisons de l'emploi pourront en effet, selon les besoins propres à chaque situation, prendre la forme de structures nouvelles telles qu'un groupement d'intérêt public ou résulter de la labellisation de structures de coopérations déjà existantes, ayant fait leurs preuves et qui recevront par ce biais un appui financier.

Source : plaquette de présentation du budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale pour 2005

Enfin, en **gage de l'amélioration des prestations offertes** aux demandeurs d'emplois, **l'obligation de recherche active d'emploi et son contrôle font l'objet d'une redéfinition.**

Il doit être noté qu'une démarche de ce type n'est pas sans précédent. 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 à l'occasion du renouvellement de la convention de l'assurance chômage, généralise une démarche individualisée pour tous les demandeurs d'emploi, depuis le début du chômage jusqu'au retour à l'emploi.

Ce dispositif a connu une montée en charge rapide : à partir de juillet 2001, tous les nouveaux inscrits ont bénéficié du PAP, et depuis septembre 2002, la totalité des demandeurs se le sont vu proposer. Dans le même temps, **il a été mis fin la dégressivité de l'indemnisation des chômeurs, l'aide au retour à l'emploi (ARE) remplaçant l'allocation unique dégressive (AUD), ce qui pu être présenté comme la « contrepartie » d'une nouvelle implication des chômeurs dans leur retour à l'emploi au travers du PAP-ND.**

b) La « programmation » de la dépense concernant la création de 300 « maisons de l'emploi »

L'article 38 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit que le coût des maisons de l'emploi passera **de 120 millions d'euros en 2005 à 300 millions d'euros en 2009, avec un pic à 530 millions d'euros en 2007**, dans la perspective de **mettre en place 300 maisons.**

Aide apportée par l'Etat aux maisons de l'emploi programmée par le I de l'article 38 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

(en millions d'euros valeur 2004)

Fonds « maisons de l'emploi »	2005	2006	2007	2008	2009
Autorisations de programme	300	330	50	0	0
Dépenses ordinaires et crédits de paiement	120	405	530	375	300

Naturellement, cette programmation est purement indicative, seuls les montants repris en loi de finances autorisant véritablement la dépense. Il s'agit uniquement d'un engagement politique.

2. Les incidences budgétaires en 2005

Outre les **120 millions d'euros** de dépenses ordinaires et crédits de paiement programmés et inscrits pour 2005, la mobilisation pour l'emploi se trouvera également soutenue par un accroissement des moyens dévolus à l'ANPE, dont la **subvention de fonctionnement** versée par l'Etat **s'accroît de 2,7 %** pour s'établir à 1,214 milliard d'euros en 2005. Cette mesure nouvelle a pour objet de financer la mise en place des « **plate-formes de vocation** » destinées à orienter les jeunes vers les métiers où le potentiel de recrutement est avéré.

Par ailleurs, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale précise que « ***l'AFPA se trouve confortée tant dans ses moyens (avec une subvention de fonctionnement de 720 millions d'euros stable par rapport à 2004) que dans ses missions et ses structures puisque le projet de loi de programmation relatif à la cohésion sociale propose de réaffirmer sa pleine appartenance au service public de l'emploi et que l'AFPA demeurera une association nationale exerçant des missions d'intérêt général au profit des personnes salariées ou des demandeurs d'emploi.***

« Ce soutien financier et politique est la condition de l'adaptation de l'AFPA à un environnement en pleine mutation (demande croissante de formation, en lien notamment avec les dispositions de la loi du 4 mai 2004 qui prévoit un droit à la formation tout au long de la vie, besoins de formation de plus en plus individualisés, évolution accélérée des contenus de la formation, décentralisation aux régions d'ici à 2008 d'une large part du financement de l'association). Pour mener à bien cette adaptation, l'agence s'appuiera sur un plan d'entreprise (2004-2008) qui à l'issue des concertations avec les représentants de son personnel la conduira à élaborer un nouveau contrat de progrès avec l'Etat pour une période de quatre ans ».

D. LA LUTTE CONTRE LES RIGIDITÉS QUI PÉNALISENT L'EMPLOI ET FAVORISENT LES DÉLOCALISATIONS

Votre rapporteur spécial a acquis la conviction que, **pour créer des emplois et lutter contre les délocalisations, la baisse du coût du travail au travers de la politique d'exonérations -la plus coûteuse des politiques de l'emploi- ne constitue pas la « panacée ».** Seul un assouplissement drastique du droit du travail permettrait de relancer les embauches et d'améliorer l'attractivité de la France, y encourageant l'investissement productif étranger, et freinant les délocalisations, qui constituent un phénomène extrêmement préoccupant.

La perspective d'une accélération des délocalisations

Le mouvement des délocalisations est une tendance lourde dont certains estiment qu'il est appelé à une accélération forte dans les années qui viennent. Ainsi, lors de leur audition, MM. Laurent Petizon, vice-président du cabinet de conseil ATKearney, et Olivier Delrieu, directeur, ont fait observer au groupe de travail que la masse salariale américaine délocalisée, qui était estimée à 4 milliards de dollars en 2000, serait de 24 milliards en 2005 et pourrait être de 65 milliards en 2010. Ils considéraient en outre que l'Europe avait environ trois ans de retard sur les Etats-Unis, évoquant notamment, à titre illustratif, le fait que 20 % des budgets informatiques américains étaient délocalisés en 2003 contre seulement 5 % en Europe.

Source : rapport d'information n° 374 (2003-2004) de notre collègue Francis Grignon, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 23 juin 2004

1. La « viabilisation » des 35 heures à défaut de leur suppression

Un décret du 15 octobre 2002 avait d'abord rehaussé le contingent d'heures supplémentaires de 130 heures à 180 heures, puis la loi « Fillon » a apporté un certain nombre d'assouplissements supplémentaires aux 35 heures concernant, notamment, le régime des heures supplémentaires, le contingent d'heures supplémentaires¹, le repos compensateur obligatoire et le compte épargne temps.

Dans un récent rapport d'information² intitulé « La France des 35 heures : une économie fragilisée, une société divisée ? », nos collègues députés Patrick Ollier et Hervé Novelli ont notamment proposé (outre la mise en place d'un « Code du travail spécifique pour les PME »), des allègements de charges sociales sur les heures supplémentaires, et la possibilité pour les entreprises de déroger aux accords de branche existant sur la durée du travail.

Si M. Gérard Larcher, ministre délégué aux relations du travail, a pu marquer ses distances vis-à-vis de certaines des orientations de ce rapport, trois pistes sont néanmoins étudiées aujourd'hui par le gouvernement pour poursuivre l'« assouplissement » des 35 heures : la **mutualisation des heures supplémentaires** à l'échelle des entreprises, l'assouplissement du compte épargne temps (CET), et l'**extension à toutes les entreprises du régime des heures supplémentaires applicable aux entreprises de vingt salariés et moins**, qui permet de les rémunérer 10 % de plus, au lieu de 25 %.

En tout état de cause, le 31 décembre 2005, ce régime des heures supplémentaires dérogatoire prendra fin, ce qui devrait obliger le gouvernement à légiférer avant cette échéance.

¹ Le contingent réglementaire de 180 heures demeure applicable à titre subsidiaire en l'absence d'accord de branche étendu.

² Rapport n° 1544, XII^{ème} législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 avril 2004.

Votre rapporteur spécial est hautement favorable à l'ensemble des mesures susceptibles de « viabiliser » les 35 heures pour les entreprises, à défaut d'une suppression pure et simple, dont il pourrait être raisonnablement attendu une diminution du coût des exonérations de charges de l'ordre de 10 milliards d'euros (*infra*). Il s'agit en effet de rendre aux entreprises la souplesse nécessaire concernant leur niveau d'activité. Il est certain qu'un renforcement du potentiel d'accroissement transitoire de la production de biens ou de services est de nature à favoriser, à terme, des embauches durables si le volume de travail requis est amené à se stabiliser à un niveau plus élevé.

2. La fin des errements de la loi de modernisation sociale

Dans la même optique, **un certain nombre des dispositions de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale** destinées à rendre plus rigide la procédure de licenciement économique, **ont été « gelées »** par la l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques, aux fins de permettre aux partenaires sociaux de conclure un accord interprofessionnel concernant les procédures de licenciements économiques avant d'adapter, au vu des résultats de cet accord, la législation applicable.

Dans l'attente, **cet assouplissement était des plus opportuns**. En effet, il y a vraisemblablement plus à attendre, en terme d'impact sur l'emploi, du renoncement à un dispositif propre à décourager certains entrepreneurs d'embaucher, que de sa mise en œuvre dans la perspective de retarder des licenciements économiques inéluctables. Pour faire face aux évolutions d'une société moderne, il semble en effet plus sûr d'accroître les possibilités de formation tout au long de la vie (*supra*).

La loi du 30 juin 2004¹, modifiant l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques, a prolongé de six mois la suspension de certaines dispositions de la loi de modernisation sociale précitée.

Le « gel » des dispositions précitées parvenant à son terme le 3 janvier 2005, et compte tenu du désaccord persistant entre les partenaires sociaux, il revenait au gouvernement de déposer, avant cette date, un projet de loi sur la révision des procédures de licenciement.

¹ Loi n° 2004-627 modifiant les articles 1^{er} et 2 de la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques et relative au recouvrement, par les institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage, des prestations de solidarité versées entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juin 2004 aux travailleurs privés d'emploi dont les droits à l'allocation de retour à l'emploi ont été rétablis.

C'est l'objet de la lettre rectificative du 20 octobre 2004, complétant le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Exposé des motifs de la lettre rectificative au projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

La loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciement économique a suspendu pour une durée de dix-huit mois, durée qui a été prolongée de six mois par la loi n° 2004-627 du 30 juin 2004, les principales dispositions introduites dans le code du travail par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. Elle a renvoyé à un accord national interprofessionnel le soin de définir les règles applicables en la matière.

Dans l'intervalle, les entreprises avaient été incitées à négocier des accords de méthode définissant la procédure applicable en cas de licenciement collectif pour motif économique, au besoin en adaptant le socle de règles de droit commun défini par le code du travail.

Si les négociations interprofessionnelles n'ont pu aboutir, plus de cent quatre-vingt accords de méthode ont été signés et mis en œuvre, démontrant ainsi qu'il était possible de parvenir à une gestion négociée, à froid, des restructurations auxquelles peuvent être conduites les entreprises en cas de difficultés économiques.

Prenant acte de l'échec des négociations et compte tenu des délais impératifs impartis par la loi du 3 janvier 2003 modifiée, le gouvernement a décidé d'introduire dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale huit articles visant :

- à encourager, au sein des entreprises et des branches, le développement d'une gestion prévisionnelle de l'évolution des emplois et des compétences ainsi que l'anticipation des mutations ;
- à clarifier et à sécuriser les règles relatives au licenciement économique en privilégiant la voie de l'accord collectif ;
- à renforcer les garanties de reclassement offertes à l'ensemble des salariés, en particulier dans les petites et moyennes entreprises, en cas de licenciement économique ;
- à remédier aux effets déstabilisateurs que peuvent avoir certaines opérations de restructuration à l'échelle d'un bassin d'emploi.

Les partenaires sociaux croient, à tort, que l'emploi est mieux protégé en empêchant les licenciements et, sur ce point, il semble donc difficile de parvenir à un accord permettant leur libéralisation. Ainsi, votre rapporteur spécial constate qu'il revient au gouvernement et au Parlement de prendre une telle initiative.

3. La simplification et l'assouplissement nécessaires du droit du travail

Parmi les cinquante préconisations du **rapport¹ rendu par la commission présidée par M. Michel de Virville**, intitulé « Pour un droit du

¹ Rapport remis à M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité le jeudi 15 janvier 2004.

travail plus efficace », figuraient notamment, outre le renforcement de la négociation collective, la rupture négociée de la relation de travail, ainsi que la création d'un « contrat de projet » qui pourrait excéder 18 mois¹.

Dans un récent **rapport intitulé « Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France »**², M. Michel Camdessus, soulignant qu'« *alors même que les transferts sociaux atteignent les niveaux des pays nordiques, le taux de pauvreté français se rapproche plus de celui du Royaume-Uni* » inventorie les moyens de parvenir à ce « sursaut » :

- la création d'un **contrat à durée indéterminée unique** (remplaçant CDD et CDI) au sein duquel « *les droits à la protection sociale et à l'indemnisation se renforceraient progressivement* »,

- une **assurance chômage plus généreuse** « *mais plus incitative* »,

- la création d'un « *bonus-malus sur les cotisations sociales tenant compte du nombre d'embauches et de licenciements* » inspirée du modèle américain,

- la possibilité de cumuler emploi et retraite sans restriction,

- la création d'une nouvelle catégorie d'heures supplémentaires, individuelles et non obligatoires, afin que ceux qui veulent travailler plus puissent gagner plus.

Par ailleurs, le rapport préconise, avec le renforcement de la prime pour l'emploi, une modération de l'évolution du SMIC en supprimant les « coups de pouce ».

A l'exception de cette dernière proposition, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, s'est estimé « *très frappé* » par **ce soutien au plan de cohésion sociale**.

Il est exact qu'une pleine acclimatation de la « flex-sécurité » (*supra*), dont le plan de cohésion sociale entend s'inspirer, impose de porter la plus grande attention à l'ensemble de ces propositions, avec laquelle elles se situent en cohérence.

Le rapport Camdessus montre bien qu'il faut accélérer notre mutation, ce qui signifie d'abord et surtout travailler plus à un coût maîtrisé, et revenir sur les 35 heures. Tout ce qui favorisera la flexibilité du travail est bon pour l'emploi.

¹ La durée d'un contrat à durée déterminée (CDD) ne peut excéder, dans le cas général, 18 mois.

² Rapport remis le 9 octobre 2004 à M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Quoiqu'en disent ses détracteurs, cette politique appliquée par exemple aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et au Danemark fonctionne. C'est un fait : de même qu'on ne peut s'opposer aux lois de la pesanteur, on ne peut s'opposer à une politique qui marche, qu'il convient ainsi d'appliquer au plus vite.

V. UNE CONSTANTE POUR 2005 : 60 % DES MOYENS DU TRAVAIL DESTINÉS AUX EXONÉRATIONS DE CHARGES

A. L'INTÉGRITÉ RETROUVÉE DU BUDGET DU TRAVAIL

Le budget du travail avait subi, ces dernières années, de multiples modifications de son périmètre qui en avaient fortement restreint la cohérence, et qui nécessitaient de procéder à un calcul consolidé afin de recouvrer une vision satisfaisante du coût de la politique de l'emploi.

Depuis la disparition du FOREC, dont disposait opportunément l'article 34 de la loi de finances pour 2004, **la compensation des allègements généraux de charges auprès de la sécurité sociale est à nouveau supportée par le budget du travail**. Ainsi, la hausse spectaculaire des crédits pour 2004, supérieure à 100 %, correspondait à une hausse de 2,91 % dans le nouveau périmètre budgétaire.

Les tribulations du budget du travail

La politique d'allègement des charges sociales, pesant en particulier sur les emplois peu qualifiés, a connu une montée en charge progressive, notamment à partir de la mise en place, en 1993, de la ristourne dégressive sur les bas salaires, dite « ristourne Juppé ».

Dans un premier temps, la compensation par le budget de l'Etat de ces exonérations de cotisations sociales avait entraîné une forte progression du budget du travail, passé de 12,87 milliards d'euros en 1993 à 22,93 milliards d'euros en 1997. Au cours de la même période, en effet, le montant des exonérations de cotisations sociales compensées était passé de 1,84 milliard d'euros à 10,17 milliards d'euros. Logiquement, une part croissante des crédits inscrits au budget du travail était consacrée au financement de ces compensations d'exonérations de charges sociales, de 14,3 % en 1993 à 44,4 % en 1997.

Puis la politique de réduction du temps de travail suivie par le précédent gouvernement à partir de 1997 l'a conduit à procéder à certaines modifications du périmètre du budget du travail.

Certes, la première modification, intervenue en loi de finances initiale pour 1999, allait dans le bon sens, puisqu'elle consistait en un transfert des crédits finançant la « ristourne Juppé » pour un montant de 6,10 milliards d'euros du budget des charges communes vers le budget du travail.

Mais à compter de 2000, la création du FOREC s'est traduite par une débudgétisation massive, le budget du travail se voyant priver, au profit de l'établissement public, des crédits destinés à compenser les exonérations générales de cotisations sociales. Cette orientation a été systématisée jusqu'en 2003, le FOREC accueillant même, à compter du 1^{er} juillet, le dispositif unifié de compensation d'exonération de charges sociales programmé par la « loi Fillon ».

Ainsi, le coût prévisionnel des allègements de charges financés par le FOREC en 2003 devait s'élever à 16,56 milliards d'euros, soit un montant pour la première fois supérieur à celui qui avait été prévu pour le budget du travail (15,72 milliards d'euros).

Il est possible, pour appréhender correctement l'évolution du coût de la politique de l'emploi, de reconstituer, depuis 2002, l'évolution d'un budget du travail qui aurait enregistré le coût de la compensation des exonérations prise en charge par le FOREC jusqu'en 2003.

Le tableau suivant retrace cette évolution consolidée, qui fait apparaître une stabilité globale des moyens depuis 2002 :

Evolution des moyens du travail dans le périmètre 2004

(en milliers d'euros)

	2002	2003	2004	2005 (périmètre 2004 ¹)	évolution 2005 / 2004
FOREC (droits constatés)	15 560 000	15 900 000	-	-	-
Budget du travail	16 754 000	15 724 000	32 332 085	32 943 748	1,89%
Budget du travail	32 314 000	31 624 000	32 332 085	32 943 748	1,89%

¹ En majorant les crédits pour 2005 du montant de la compensation de l'exonération de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer, qui fait l'objet d'un transfert sur le budget de l'outre-mer en 2005, les crédits correspondants s'élevant à 719 millions d'euros.

Pour 2005, compte tenu d'une inflation évaluée à 1,8 %, on observe une très faible progression en volume (+ 0,09 %) des moyens mis en œuvre dans le périmètre 2004.

B. L'AXE MAJEUR DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : LES EXONÉRATIONS DE CHARGES

La quasi stagnation des moyens de l'emploi en 2005 recouvre les mouvements suivants :

1°) une stagnation apparente (+ 1,3 % en valeur) des moyens mis au service de l'ensemble des dispositifs d'exonération de charges sociales, comme le montre le tableau suivant.

Evolution des moyens consacrés aux exonérations de charges

(en milliers d'euros)

	2002	2003	2004	2005 (périmètre 2004 ¹)	évolution 2005 / 2004
Allègements spéciaux	2 677 760	2 311 470	2 380 290	2 598 580	9,2%
Allègements généraux budget du travail (+ FOREC jusqu'en 2003)	15 560 000	15 900 000	17 100 000	17 140 000	0,2%
Total des exonérations de charges budget du travail (+ FOREC jusqu'en 2003)	18 237 760	18 211 470	19 480 290	19 738 580	1,3%

¹ En majorant les crédits pour 2005 du montant de la compensation de l'exonération de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer, qui fait l'objet d'un transfert sur le budget de l'outre-mer en 2005, les crédits correspondants s'élevant à 719 millions d'euros.

Toutefois, compte tenu du fait que **le coût des allègements généraux devrait dépasser de 600 millions d'euros celui qui est budgété** en raison de l'intention affichée du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale **d'utiliser, à due concurrence, les reports existants**, un tableau plus réaliste de l'évolution des moyens consacrés aux exonérations de charges a pu être dressé.

Evolution des moyens consacrés aux exonérations de charges, en tenant compte des reports destinés aux allègements généraux en 2005

(en milliers d'euros)

	2002	2003	2004	2005 (périmètre 2004 ¹)	évolution 2005 / 2004
Allègements spéciaux	2 677 760	2 311 470	2 380 290	2 598 580	9,2%
Allègements généraux budget du travail (+ FOREC jusqu'en 2003)	15 560 000	15 900 000	17 100 000	17 740 000	3,7%
Total des exonérations de charges budget du travail (+ FOREC jusqu'en 2003)	18 237 760	18 211 470	19 480 290	20 338 580	4,4%

¹ En majorant les crédits pour 2005 du montant de la compensation de l'exonération de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer, qui fait l'objet d'un transfert sur le budget de l'outre-mer en 2005, les crédits correspondants s'élevant à 719 millions d'euros.

En réalité, les moyens consacrés aux exonérations de charge augmentent donc de 4,4 %.

Cette augmentation recouvre elle-même deux mouvements d'inégale ampleur : une très forte augmentation des ressources consacrées aux dispositifs *spéciaux* d'exonération (9,2 %), et une moindre -quoique substantielle- augmentation des moyens consacrés aux dispositifs *généraux* d'exonération (3,7 %) ;

2°) en contrepartie, la hausse des moyens consacrés aux autres dispositifs de l'emploi est limitée à 2,8 %. Encore cette dernière est-elle imputable, et au-delà, à la mise en œuvre de l'aide à l'emploi dans la restauration créée par l'article 10 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, pour laquelle une mesure nouvelle de 549,5 millions d'euros a été inscrite. Sans cette mesure, les crédits du budget du travail pour 2005 hors prise en charge des exonérations se seraient élevés à 12,66 milliards d'euros, en baisse de 1,45 %.

Evolution reconstituée des moyens du travail hors exonérations de charges

(en milliers d'euros)

	2002	2003	2004	2005 (périmètre 2004 ¹)	évolution 2005 / 2004
Budget du travail (+ FOREC jusqu'en 2003, et en tenant compte des reports destinés aux allègements généraux en 2005)	32 314 000	31 624 000	32 332 085	33 543 748	3,7 %
Total des exonérations de charges (+ FOREC jusqu'en 2003, et en tenant compte des reports destinés aux allègements généraux en 2005)	18 237 760	18 211 470	19 480 290	20 338 580	4,4 %
Part des exonérations de charge	56,4 %	57,6 %	60,2 %	60,6 %	2,8 %
Budget du travail hors prise en charge des exonérations	14 076 240	13 412 530	12 841 795	13 205 168	2,8 %

¹ En majorant les crédits pour 2005 du montant de la compensation de l'exonération de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer, qui fait l'objet d'un transfert sur le budget de l'outre-mer en 2005, les crédits correspondants s'élevant à 719 millions d'euros.

Au total, il apparaît que les exonérations de charges, qui dépassaient pour la première fois en 2004 le seuil de 60 % des moyens dévolus au travail, poursuivent pour 2005 leur progression relative, s'établissant à 60,6 % des moyens dévolus au travail compte tenu des retraitements opérés par votre rapporteur spécial.

Le tableau suivant, qui récapitule, dans le périmètre budgétaire de 2004, l'évolution des moyens consacrés à l'ensemble des dispositifs d'exonération. Les résultats qui précèdent en dérivent.

Compensation des exonérations de charges – évolution des moyens dans le périmètre 2004

(en milliers d'euros)

		2002	2003	2004	2005	évolution 2005 / 2004
LFI 2002 LFI 2003 LFI 2004 PLF 2005	Contrats d'apprentissage	824 750	814 520	791 340	773 130	-2,3%
	Contrats de qualification jeunes	423 700	411 980	363 340	176 000	-51,6%
	Contrats de professionnalisation jeune	-	-	-	240 000	n.s.
	Contrats de qualification adultes	31 710	3 200	0	-	n.s.
	Contrats de professionnalisation adulte	-	-	-	39 200	n.s.
	Contrats initiative-emploi (CIE)	427 920	142 000	47 000	90 000	91,5%
	Insertion par l'économique	57 920	42 230	43 710	34 000	-22,2%
	Contrats de retour à l'emploi (CRE)	9 910	9 910	9 910	10 000	0,9%
	Revenu minimum d'activité	-	-	20 000	10 110	-49,5%
	Allègements ciblés relevant de la promotion de l'emploi	901 850	887 630	1 104 990	1 226 140	11,0%
	ALLEGEMENTS SPECIAUX	2 677 760	2 311 470	2 380 290	2 598 580	9,2%
2002 / 2003 : FOREC en droits constatés & LFI 2004 PLF 2005	Exonération de cotisation d'allocation familiale	-	-	10 000	10 000	n.s.
	Ristourne bas salaires 1,3 SMIC (jusqu'au 1er juillet 2003)	4 615 000	2 138 000	0	0	n.s.
	Allègement « Aubry I »	2 218 000	2 073 000	890 000	300 000	-66,3%
	Allègement « Aubry II » (jusqu'au 1 ^{er} juillet 2003)	8 249 000	4 190 000	0	0	n.s.
	ARTT "de Robien"	478 000	530 000	408 000	100 000	-75,5%
	Allègement unique « Fillon » (à compter du 1 ^{er} juillet 2003)	-	6 969 000	15 792 000	16 730 000	5,9%
		ALLEGEMENTS GENERAUX	15 560 000	15 900 000	17 100 000	17 140 000
COUT TOTAL DES EXONERATIONS DE CHARGES (budget du travail + FOREC jusqu'en 2003)		18 237 760	18 211 470	19 480 290	19 738 580	1,3%
FOREC (droits constatés)		15 560 000	15 900 000	-	-	-100%
Budget du travail		16 754 000	15 724 000	32 332 085	32 943 748	1,9%
Budget du travail (périmètre 2004)		32 314 000	31 624 000	32 332 085	32 943 748	1,89%
Part des exonérations dans le budget du travail (périmètre 2004)		56,44%	57,59%	60,25%	59,92%	-0,6%

Le tableau suivant récapitule l'évolution des moyens consacrés à l'ensemble des dispositifs d'exonération dans le périmètre budgétaire de 2005, qui correspond à la présentation gouvernementale.

Compensation des exonérations de charges – évolution des moyens dans le périmètre 2005
(en milliers d'euros)

	2004	2005	évolution 2005 / 2004
Contrats d'apprentissage	791 340	773 130	-2,3%
Contrats de qualification jeunes	363 340	176 000	-51,6%
Contrats de professionnalisation jeune	-	240 000	n.s.
Contrats de qualification adultes	0	-	n.s.
Contrats de professionnalisation adulte	-	39 200	n.s.
Contrats initiative-emploi (CIE)	47 000	90 000	91,5%
Insertion par l'économique	43 710	34 000	-22,2%
Contrats de retour à l'emploi (CRE)	9 910	10 000	0,9%
Revenu minimum d'activité	20 000	10 110	-49,5%
Allègements ciblés relevant de la promotion de l'emploi	1 104 990	507 140	-54,1%
ALLEGEMENTS SPECIAUX	2 380 290	1 879 580	-21,0%
Exonération de cotisation d'allocation familiale	10 000	10 000	0 %
Allègement « Aubry I »	890 000	300 000	-66,3%
ARTT "de Robien"	408 000	100 000	-75,5%
Allègement unique « Fillon » (à compter du 1 ^{er} juillet 2003)	15 792 000	16 730 000	5,9%
ALLEGEMENTS GENERAUX	17 100 000	17 140 000	0,2%
COÛT TOTAL DES EXONERATIONS DE CHARGES	18 811 640	19 019 580	1,1%
Budget du travail (périmètre 2005)	31 663 435	32 224 748	1,77%
Part des exonérations dans le budget du travail (périmètre 2005)	59,41%	59,02%	-0,7%

C. L'IMPACT DES 35 HEURES : PROBABLEMENT 10 MILLIARDS D'EUROS EN 2005

Dans le rapport d'information précité³⁰, nos collègues députés Patrick Ollier et Hervé Novelli avaient obtenu de la direction du budget une reconstitution de l'évolution du coût des allègements de charge qui aurait eu lieu sans la réduction du temps de travail instaurée par les lois Aubry.

Pour 2005, à partir de ces informations et compte tenu des inscriptions budgétaires, votre rapporteur spécial évalue à environ 10 milliards d'euros le coût des 35 heures en terme de compensation d'exonérations de charges, comme le montre le tableau suivant :

Impact de la réduction du temps de travail sur les finances publiques

(en milliards d'euros)

	2003	2004	2005
« Ristourne Juppé » reconstituée	7,3	7,6	7,9
ARTT « de Robien »	0,5	0,4	0
Coût total des allègements de charge dans le scénario de référence sans RTT (A)	7,9	8	7,9
Coût effectif des allègements de charges (B)	15,9	17,1	17,7³¹
Estimation du coût des allègements de charge sans RTT (B-A)	8	9,1	9,8

Source : direction du budget et bleu « emploi et travail »

³⁰ Rapport n° 1544, XII^{ème} législature, « La France des 35 heures : une économie fragilisée, une société divisée ? » XII^{ème} législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 avril 2004.

³¹ Compte tenu de l'utilisation, annoncée par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, de 600 millions de reports.

VI. VERS LA PLEINE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Rappel succinct des principaux instruments mis en place par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'appliquera pleinement dès la préparation du budget pour 2006. L'article 66 de la loi organique prévoit qu'à **titre indicatif, les crédits du budget pour 2005 devront être présentés selon les nouveaux principes en annexe du projet de loi de finances.**

La LOLF renverse la perspective qui prévalait en matière de dépense publique : à une **logique de moyens** succèdera une **logique de résultat**.

Les crédits seront désormais présentés par **programmes** regroupés au sein de **missions**.

Au sein de chaque programme, les crédits seront fongibles, c'est à dire qu'ils pourront être redéployés entre les lignes budgétaires qui le composent : « *La présentation des crédits par titre est indicative* » (article 7 de la LOLF). Il s'agira cependant **d'une fongibilité asymétrique** : les gestionnaires ne pourront pas abonder les crédits de dépenses de personnels. A cette limitation s'ajoutera celle d'un plafond du nombre d'emplois par ministère (l'autorisation actuelle porte sur un flux d'emplois), et il s'agira d'emplois réels (et non plus d'emplois budgétaires théoriques).

Les implications du passage à une logique de résultat se trouvent résumées dans le dernier paragraphe du I de l'article 7 de la LOLF : « *Un **programme** regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une **action** ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Concrètement, il est déjà prévu que chaque programme sera décliné en « **budgets opérationnels de programmes** » (**BOP**), qui regroupent la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (par exemple un action ou une partie d'action) ou pour un territoire (par exemple une région ou un département), afin de rapprocher la gestion des crédits du terrain.

Ainsi, lors de la présentation des lois de finances, les ministères gestionnaires produiront en annexe un **projet annuel de performance (PAP)** pour chaque programme. Ce projet annuel comprendra « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* » (article 51 de la LOLF). Au projet de loi de règlement sera joint un **rapport annuel de performance (RAP)** qui permettra de confronter les résultats aux objectifs (article 54 de la LOLF).

A. LA POURSUITE DE LA DÉMARCHE DE GLOBALISATION DES CRÉDITS DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

1. Les premières expériences de globalisation des crédits préfigurant la LOLF

Le projet de budget de la section travail pour 2004 a traduit de nouvelles avancées dans le sens d'une globalisation des crédits, démarche initiée par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000, qui avait notamment décidé que : « *chaque ministère engagera, au cours de l'année 2001, une démarche de contractualisation assortie de globalisation des moyens de fonctionnement et de rémunération avec certains services déconcentrés* ». En conséquence, deux démarches budgétaires de globalisation ont été entreprises : la mise en place d'une dotation globale des moyens de fonctionnement destinés aux services déconcentrés, et celle d'une globalisation des crédits concernant la région Centre.

a) La dotation globale des moyens de fonctionnement destinés aux services déconcentrés

La dotation globale des moyens de fonctionnement destinés aux services est maintenue pour 2005. Après avoir, pour 2003, absorbé les crédits de communication, de formation, d'informatique, de modernisation et certains crédits de certification professionnelle, elle s'est notamment enrichie, pour 2004, des crédits de statistiques.

b) La globalisation des crédits concernant la région Centre

La mesure expérimentale de globalisation des crédits concernant la région Centre lancée au cours de l'année 2002 s'est poursuivie en 2004.

(1) La globalisation des crédits de fonctionnement dès 2002 (premier volet de l'expérimentation)

Une convention triennale (2002-2004) liant l'administration centrale et la direction régionale du travail (DRTEFP) a défini les orientations et les priorités d'action assignées à la région, ainsi que les résultats attendus assortis d'indicateurs. Un nouveau chapitre budgétaire 37-63 a été créé, qui rassemble l'ensemble des crédits afférents aux dépenses de fonctionnement de la région Centre. Il regroupe un article portant les dépenses de personnel, et un article destiné aux dépenses de fonctionnement hors personnel. Un principe de

fongibilité asymétrique³² a été instauré entre ces deux lignes, préfigurant la pleine application de la LOLF.

Dès 2002, la globalisation des crédits concernant la région Centre a porté ses fruits.

La mise en œuvre d'un principe de fongibilité asymétrique des crédits en région Centre au travers de l'exécution du budget du travail en 2002 et en 2003

Les crédits disponibles apparus en gestion 2002 sur l'article regroupant les crédits de rémunération ont fait l'objet d'une « requalification », c'est à dire qu'ils ont été basculés sur l'article regroupant les crédits de fonctionnement. Les crédits disponibles apparus au titre des rémunérations se justifient notamment par un niveau de postes vacants supérieur aux hypothèses retenues pour l'élaboration du budget prévisionnel.

Ainsi, en 2002 et en 2003, 669.857 euros et 437.258 euros ont été respectivement « requalifiés ». Après un an d'expérimentation, il apparaît que la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique ne s'est pas traduite par une augmentation des dépenses de fonctionnement courant des services en région Centre. L'analyse des ratios annuels de fonctionnement des services déconcentrés montre en effet que la structure des dépenses de fonctionnement dans cette région ne diffère pas sensiblement de celles des autres, et même que la dépense moyenne par agent en 2002 et en 2003 y est inférieure à la moyenne nationale.

Les crédits supplémentaires liés à la requalification sont affectés au financement de projets lourds d'aménagement de locaux ou d'équipements des services, comme la restructuration intégrale sur 3 ans de la DDTEFP du Loiret.

La mise en œuvre concrète de la fongibilité est toutefois alourdie par la nécessité de faire « remonter » à l'administration centrale les crédits sans emploi, le basculement des crédits de la rémunération vers le fonctionnement ne pouvant être réalisé que par l'administration Centrale.

(2) La globalisation de certains crédits d'intervention dès 2003 (second volet de l'expérimentation)

Pour 2003, la démarche de globalisation a été élargie à certains **crédits d'intervention**, la région Centre étant chargée de mettre en oeuvre un programme dénommé « accès à l'emploi », pour lequel une dotation globalisée a été mise en place avec la création de l'article 44-80-10 « Dotation globalisée expérimentale de la région Centre ».

Dans le cadre de ce programme, la région Centre a élaboré un **plan d'action destiné aux jeunes** dont l'objectif final est la **suppression en deux ans du différentiel entre la région Centre et l'ensemble national concernant la part des jeunes dans le chômage.**

³² Les crédits de dépenses de personnel ne peuvent abonder les crédits se rapportant aux autres dépenses de fonctionnement, alors que la réciproque est possible.

L'élaboration d'un plan d'action « jeunes »

A partir de 2003, l'objectif retenu sur la base d'un diagnostic territorial de la situation de l'emploi concerne l'emploi des jeunes : il s'agit de diminuer le différentiel entre la part des jeunes demandeurs d'emploi à l'échelon régional et celle constatée à l'échelon national. Pour autant, l'élaboration d'un plan d'action pour l'insertion des jeunes ne signifie pas qu'une priorité soit donnée aux jeunes au détriment des autres publics.

Le choix de cet objectif, confirmé par l'administration centrale, se justifie par :

- le niveau du différentiel constaté fin décembre 2002 : 1,6 point ;
- la lisibilité de cet objectif, qui facilite la mobilisation de services dans un contexte d'apprentissage de nouveaux modes de gestion publique ;
- la pertinence de cet objectif dans une optique de meilleure articulation des actions des différents acteurs (y compris les collectivités locales) à l'échelon territorial.

Il s'agit bien évidemment d'un objectif d'impact qui doit être apprécié en tendance, sur la base duquel un véritable plan d'action opérationnel a été élaboré. Ce plan d'action identifie quatre priorités, les dispositifs et actions concourant à ces priorités et les indicateurs d'activité et de résultats associés :

- améliorer l'insertion des jeunes qui passent par les structures d'accueil, d'information et d'orientation ;
- améliorer l'insertion des jeunes bénéficiaires de contrats aidés (contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé, insertion par l'activité économique) ;
- améliorer l'insertion des jeunes par la formation ;
- améliorer l'insertion des jeunes par l'accès à l'emploi marchand et à l'emploi durable.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

(3) Indicateurs et résultats : un premier bilan

Le « contrat d'expérimentation » pose le principe d'un engagement des services et des opérateurs associés aux plans d'action (régionaux ou inter départementaux) sur des « *objectifs de résultats mesurables par des indicateurs* », ces indicateurs devant être « *repris de la directive nationale d'orientation, lorsqu'ils existent, ou élaborés spécifiquement avec l'aide des services centraux et des opérateurs concernés* ».

Un récent rapport³³ de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), intitulé « **Evaluation de l'expérimentation de globalisation de crédits en région Centre dans le services déconcentrés du secteur travail** », porte des appréciations nuancées.

L'IGAS remarque que les indicateurs mis en place pour les crédits de rémunération de fonctionnement (premier volet de l'expérimentation) ont été de simples indicateurs de suivi, permettant toutefois le rapprochement des

³³ Rapport n° 2004 030 de mai 2004.

ratios de fonctionnement observés en région Centre avec les données nationales et la fixation d'objectifs pour 2004. Les indicateurs de résultats proprement dits n'apparaissent qu'avec la globalisation de crédits d'intervention (second volet de l'expérimentation), à partir de 2003.

Le rapport de l'IGAS reconnaît l'existence de « *résultats tangibles* » pour le premier volet, avec une analyse comparée des ratios locaux et nationaux ayant favorisé une **maîtrise accrue des dépenses de personnel** et de fonctionnement, ainsi que la « requalification » de crédits (*supra*). D'une façon générale, il constate « *des effets d'apprentissage très positifs* ».

Il observe cependant que la diversité des objectifs des différents partenaires a fait obstacle à la formalisation des objectifs dans le contrat, **les objectifs de départ apparaissant trop ambitieux par rapport aux moyens mobilisables**.

Ainsi, « *le choix d'un plan d'action ciblé sur le public jeune avec un objectif de résultat ambitieux [cf. supra] (...) était en fort décalage avec l'enveloppe fongible d'intervention* », et, d'une façon générale, « *avec les leviers d'action réellement mobilisables par les services déconcentrés* ». En outre, **le système d'information ad hoc s'est montré insuffisant**.

L'IGAS a tiré les leçons de cette expérimentation pour la mise en place des objectifs et des indicateurs associés aux programmes au sein de la LOLF.

Les enseignements devant être tirés des difficultés rencontrées dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF

1. Généraliser les démarches de préfiguration concrète de la LOLF

En ce qui concerne la région Centre, la mission de l'IGAS préconise de clarifier dès 2004 le volet 2 de l'expérimentation, et de poursuivre celle-ci en 2005, mais en recalant le contenu des deux lignes fongibles sur le périmètre des futurs budgets opérationnels de programme (BOP) correspondants.

D'autre part, **elle estime aujourd'hui crucial de faire en sorte que les services déconcentrés puissent se préparer de manière concrète à l'ensemble des changements que représentera la gestion, dès 2006, de cinq budgets de programme, dans une logique de responsabilité sur des objectifs opérationnels**. C'est pourquoi la mission de l'IGAS préconise d'associer des représentants des services déconcentrés aux groupes projets nationaux chargés d'élaborer les projets annuels de performance (PAP), et de présenter à la direction du budget à l'été 2004 un schéma de gestion 2005 permettant à chaque CTRI d'expérimenter concrètement, dès 2005, la gestion d'au moins une ligne fongible correspondant au périmètre d'un futur BOP.

2. Clarifier à court terme des questions difficiles

La mission de l'IGAS plaide pour que le principe d'un positionnement régional des BOP déconcentrés soit retenu explicitement ; cela suppose que l'ensemble des CTRI évolue vers un fonctionnement plus structuré et plus solidaire, et que la responsabilité propre des directeurs régionaux soit affirmée.

L'expérimentation conduite en région Centre éclaire également les difficultés qui devront être surmontées pour avancer vers la logique de responsabilisation des gestionnaires portée par la LOLF. Trois points sont particulièrement soulignés :

- **l'importance du lien entre responsabilisation et visibilité sur les moyens**, qui devrait **conduire à une réflexion interministérielle sur les conditions dans lesquelles seront renégociés les objectifs en cas de gel de crédits** ;

- l'importance d'une plus forte implication des managers opérationnels dans la gestion des ressources humaines ;

- **l'importance du lien entre responsabilité et réalisme des objectifs**, dont la définition doit se rapporter à la réalité de l'action et des moyens mis en œuvre.

Source : rapport n° 2004 030 de l'IGAS (mai 2004) précité

Pour 2004, le ministère a poursuivi l'expérimentation engagée avec la région Centre. Il a également décidé d'associer d'autres régions aux travaux de modernisation de la gestion publique et de préparation du ministère à la mise en œuvre de la loi organique. Sept autres régions sont donc engagées dans des expérimentations qui compléteront les conclusions tirées du travail réalisé en région Centre.

2. L'expérimentation des budgets opérationnels de programmes en 2005

Pour 2005, l'expérimentation se rapproche singulièrement d'une mise en œuvre effective de la LOLF, puisqu'elle vise à inscrire l'action des huit régions expérimentatrices précédentes dans la déclinaison en **budgets opérationnels de programme (BOP)**³⁴ des **programmes composant la mission « travail »**.

Cette démarche se déploie à deux niveaux. Au **premier niveau**, les huit régions s'engagent à **élaborer un projet de budget opérationnel de programme (BOP)** sur la base des crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2005.

³⁴ Cf. encadré supra intitulé « Rappel succinct des principaux instruments mis en place par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ».

A l'exception du programme 1 « Développement de l'emploi » (cf. *infra* le récapitulatif des programmes composant la mission « travail ») dont la quasi-totalité des crédits porte sur les allègements de cotisations sociales, chacun des quatre autres programmes est décliné en BOP par deux régions (sauf le programme 3 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques », décliné par trois régions), la région Centre déclinant à elle seule deux programmes en autant de BOP.

Cinq des huit régions se sont engagées dans le **second niveau**, constitué par la **gestion globalisée des crédits correspondant au périmètre de leur BOP**.

Il est précisé que les projets seront élaborés sur la base d'un périmètre principalement défini par les crédits pour lesquels les services concernés sont déjà ordonnateurs secondaires.

Des chapitres seront spécifiquement créés et dotés pour permettre la gestion globalisée à l'échelon des CTRI³⁵ concernés, sans « remontée » de crédits en administration centrale (sauf pour les crédits de personnel) afin de remédier à certaines difficultés rencontrées dans l'expérimentation de globalisation en région Centre.

Les projets de BOP en cours d'élaboration **comporteront des objectifs et des indicateurs de performance**, qui pourront être directement calqués sur ceux des programmes. **Cette première déclinaison des projets annuels de performance (PAP) au niveau des BOP constitue sans doute l' « expérimentation LOLF » la plus avancée du ministère.**

3. Dans les services centraux : la poursuite de la globalisation partielle des moyens de fonctionnement

Dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF, le ministère du travail a entamé en 2003 un processus de globalisation partielle des moyens de fonctionnement de l'administration centrale calqué sur la globalisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés.

Ce processus a été poursuivi et achevé en 2004. Les crédits de fonctionnement hors personnel de l'administration centrale, à l'exception de ceux concernant les ministres et secrétaires d'Etat (article 10), sont entièrement globalisés, au sein du chapitre 34-98, dans l'article 20 « administration centrale », cette ligne intégrant désormais les crédits de l'article 91 « Comité de coordination des programmes régionaux

³⁵ Comité technique régional interdépartemental ; cette instance est chargée de répartir au sein de chaque région les dotations entre la direction régionale et les directions départementales, sur la base des budgets prévisionnels présentés par chaque service.

d'apprentissage et de formation professionnelle continue » et ceux de l'article 92 « Commission nationale de la certification professionnelle ».

**Les avantages attendus de la globalisation des crédits en cours
dans les services centraux du ministère du travail**

La globalisation des crédits de fonctionnement doit permettre de modifier en profondeur les modes de gestion des services et les modes d'allocation des crédits disponibles. **L'objectif poursuivi est d'optimiser l'utilisation des crédits mis à la disposition du ministère dans un contexte budgétaire de réduction des moyens de fonctionnement des services.**

Pour cela, les services gestionnaires des crédits de fonctionnement de l'administration centrale du ministère du travail doivent établir en début d'année un budget prévisionnel par projet, par action, par programme et par niveau de priorité.

Parallèlement, les administrations centrales du ministère disposent d'une enveloppe de crédits de fonctionnement globalisée qu'elles pourront utiliser avec une large autonomie, mais évidemment dans la limite du plafond de l'enveloppe.

Les crédits de la loi de finances sont répartis en fonction des priorités arrêtées par le ministère. Un suivi précis de l'exécution de ces projets est mené tout au long de l'année afin de permettre, au regard des niveaux d'exécution, des crédits disponibles et des aléas budgétaires, une réallocation vers des actions prioritaires par ailleurs réajustables en cours d'année.

B. LA NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, **le gouvernement a présenté le 16 juin 2004 son projet finalisé de nouvelle nomenclature du budget de l'État**, structurée en missions et en programmes.

Dans deux rapports d'information³⁶, les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée Nationale ont présenté leurs propositions de modification du premier projet de maquette présenté par le gouvernement le 21 janvier 2004. La reprise d'un grand nombre de leurs observations dans la nomenclature rendue publique par le gouvernement le 16 juin 2004 témoigne de l'association continue des assemblées parlementaires à la préparation du passage à la LOLF, pour assurer le succès de la réforme budgétaire initiée par le Parlement. **Cette maquette sert de base à la présentation à titre indicatif du projet de loi de finances pour 2005 selon la nouvelle nomenclature.** Dans un an, le projet de loi de finances pour 2006 devrait être, pour la première fois, adopté selon les nouvelles règles de présentation du budget de l'État prévues par la LOLF.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial est en mesure de présenter ses premières observations portant sur une maquette des **objectifs et des**

³⁶ Sénat, rapport d'information n° 292, (2003-2004), mai 2004 ; Assemblée nationale, rapport d'information n° 1554, XI^{ème} législature, mai 2004.

indicateurs de performance que le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a élaboré, en vue de finaliser pour 2006 les projets annuels de performance (PAP) associés à chacun des cinq programmes.

1. La définition de cinq programmes pour la mission « travail »

La structure de programmes arrêtée pour le secteur du travail se caractérise par la création de **cinq programmes distincts, dont un programme « support »**, le programme 5 « Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail ». **Chaque programme est décliné en deux, trois, quatre, cinq ou six actions. Les cinq programmes constituent la mission « travail ».**

La structure de programme arrêtée pour le secteur du travail

Programme 1 : Développement de l'emploi

Action 1 : Allègement de cotisations sociales

Action 2 : Promotion de l'emploi

Programme 2 : Accès et retour à l'emploi

Action 1 : Mises en relation entre offres et demandes d'emploi

Action 2 : Indemnisation des personnes au chômage et contrôle de la recherche d'emploi

Action 3 : Contrats aidés dans les secteurs marchand et non marchand

Action 4 : Activation des minima sociaux

Action 5 : Parcours individualisés vers l'emploi

Action 6 : Insertion des publics fragiles

Programme 3 : Accompagnement des mutations économiques, sociales, démographiques

Action 1 : Soutien à la professionnalisation des actifs

Action 2 : Amélioration de la qualification des actifs et développement de la validation des acquis de l'expérience

Action 3 : Anticipation et accompagnement des mutations économiques

Programme 4 : amélioration de la qualité de l'emploi

Action 1 : Santé et sécurité au travail

Action 2 : Qualité et effectivité du droit

Action 3 : Dialogue social et démocratie sociale

Action 4 : Lutte contre le travail illégal

Programme 5 : Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail

Action 1 : Gestion du programme développement de l'emploi

Action 2 : Gestion du programme accès et retour à l'emploi

Action 3 : Gestion du programme accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques

Action 4 : Soutien

Action 5 : Etudes et statistiques

2. Une présentation globalement satisfaisante

L'unicité de la **mission « Travail »** qui se substitue au fascicule budgétaire « Emploi et travail », le regroupement des crédits en cinq programmes, et l'existence d'un **plafond d'emplois apprécié au niveau de l'ensemble des services du ministère des affaires sociales, de l'emploi et de la solidarité**, appelleront normalement une rénovation profonde des modes de gestion, la réforme devant favoriser la responsabilisation des gestionnaires et, partant, une rigueur accrue dans l'utilisation de l'argent public.

a) Une réflexion poussée sur les grandes actions du ministère

En premier lieu, **votre rapporteur spécial se réjouit de l'incontestable travail de réflexion qui a précisé à la détermination des futurs programmes. Ces derniers, en effet, ne constituent en aucune façon la reprise des actuels agrégats³⁷.**

³⁷ Depuis 1978, les « bleus » ministériels sont présentés sur la base de la notion d'action ou d'activité : les crédits sont répartis par articles entre chacune d'entre elles, quel que soit le titre sur lequel doivent s'imputer les dépenses. Les crédits afférents à chacune de ces actions forment les « agrégats », dont l'examen successif constituait d'ailleurs la trame de l'exposé détaillé des crédits dans les précédents rapport spéciaux portant sur la section « travail » .

Rappel de l'intitulé des cinq agrégats actuels

Premier agrégat : gestion de la politique de l'emploi

Deuxième agrégat : participation de l'Etat à la formation professionnelle

Troisième agrégat : action de l'Etat en faveur des publics prioritaires

Quatrième agrégat : promotion de l'emploi et adaptations économiques

Cinquième agrégat : financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage

b) L'apport du Parlement

(1) Un programme « support » ramené à de plus justes proportions

Dans une première maquette communiquée par le ministère du travail en réponse au questionnaire budgétaire pour 2004, les crédits se rapportant à l'ensemble des personnels dépendant du ministère avaient été regroupés dans le programme 5 « Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

Ce choix systématique de non affectation des personnels aux différents programmes biaisait³⁸ indubitablement l'esprit de la LOLF, dont l'un des objectifs est bien de pouvoir mettre en relation, au sein des programmes, moyens et résultats.

L'explication de ce choix était double : difficulté réelles à affecter précisément certains personnels aux différents programmes, et volonté de ménager toute latitude³⁹ au ministère pour redéployer les personnel au service des différents programmes.

³⁸ Les « **programmes support** » ont pour objet de regrouper de façon indifférenciée certains moyens dévolus aux autres programmes d'une mission ; mis en place par commodité, ils comprennent surtout des dépenses de personnel. Or, tout « programme support » constitue, par construction, une entorse au principe de l'attribution analytique de l'intégralité des moyens qui devait normalement présider à la détermination du contenu des programmes. Toutefois, la complexification comptable et les incertitudes qui auraient résulté de la ventilation systématique entre les différents programmes de certains moyens difficilement sécables (au risque, en outre, de compromettre la clarté du consentement et la réalité du suivi parlementaires), pouvait raisonnablement incliner à effectuer le choix, présenté comme réaliste à défaut d'être intellectuellement séduisant, d'identifier, dans une définition aussi restreinte que possible, un « programme support ».

³⁹ En effet, si les crédits de personnel sont éclatés entre les différents programmes, le principe de spécialité empêche le redéploiement de ces crédits entre programmes (en outre, le principe de fongibilité asymétrique empêche, au sein d'un même programme, d'abonder les crédits de personnel).

Nonobstant la relative faiblesse du coût des effectifs totaux du ministère rapporté à l'ensemble de ses crédits, qui ressort à 1,5 %, **une telle facilité de présentation avait semblé inacceptable à votre commission des finances.**

Aussi, M. François Fillon, alors ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, sollicité sur ce point par votre commission des finances à l'occasion de son audition du 12 novembre 2003 dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, a formulé l'engagement de déplacer du programme 5 vers le programme 4 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » les fonctionnaires affectés aux sections d'inspection, représentant quasiment le quart des effectifs du ministère.

Il a ensuite été décidé de déplacer du programme 5 vers le programme 4 les effectifs de la direction des relations du travail, portant à plus de 3.000 le nombre de fonctionnaires extraits du programme support, représentant près du tiers des effectifs du ministère.

(2) Une structure affinée

La commission des finances de l'Assemblée nationale avait proposé d'inclure, au sein de la mission travail, les remboursements d'impôts octroyés au titre de la prime pour l'emploi, ce qui aurait transformé cette mission en une mission interministérielle, commune avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Le montant de ces remboursements devrait excéder 2 milliards d'euros pour 2004. Cette intéressante proposition, bien qu'il fût possible de formuler des doutes sur la nature véritable de la prime pour l'emploi, qui semblait davantage constituer un instrument de redistribution qu'une incitation puissante à l'emploi, n'a finalement pas eu de suite.

En revanche, une proposition consistant en l'ajout d'une action spécifique intitulée « lutte contre le travail illégal » au sein du programme 4 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail », qui en renforçait indubitablement la cohérence, a été retenue.

3. Une méthode néanmoins critiquable

Notre ancien collègue Joseph Ostermann, rapporteur spécial des crédits du travail pour 2004, avait formulé une critique -transposable, il est vrai, à la plupart des ministères- que votre rapporteur spécial reprend à son compte : **« il est fâcheux que la définition des missions n'ait vocation à intervenir qu'après la structuration des programmes. L'idée qui présidait à la détermination des missions était de définir les attributions de l'Etat, non d'en faire méthodiquement l'inventaire en regroupant des programmes dont le**

champ ne manque pas de recouvrir l'intégralité des interventions actuelles de l'Etat ».

C. UNE PREMIÈRE PRÉSENTATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

1. Une problématique centrale, une présentation encore indicative

La mesure de la « performance » au moyen d'objectifs et d'indicateurs est au cœur de la réforme budgétaire, l'obligation faite aux gestionnaires de rendre compte de leurs résultats étant la contrepartie de leur liberté accrue dans la gestion de crédits devenus fongibles.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, les objectifs et les indicateurs associés aux programmes ont fait l'objet de travaux collectifs associant, en tant que de besoin, les services déconcentrés du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, ainsi que des partenaires institutionnels. Par ailleurs, les démarches d'expérimentation menées en région, jointes à l'expérience acquise par l'application depuis 2002 de la « directive nationale d'orientation » (DNO), ont largement contribué à nourrir les travaux préparatoires à l'élaboration de la plupart des projets annuels de performance.

Dans la perspective du projet de loi de finances 2006, **il est prévu que les avant-projets annuels de performance (PAP) feront l'objet, dans les prochains mois, d'un travail approfondi visant à affiner les choix effectués.** Il s'agira également de « *prévoir la déclinaison opérationnelle des objectifs et des indicateurs* », et de « *détailler la nomenclature ministérielle des dépenses par destination* ».

Ainsi, les **avant-projets de PAP** qui ont été transmis à votre rapporteur spécial sont **présentés comme étant largement perfectibles**. Il compte les examiner très attentivement au cours du premier trimestre 2005, avant qu'ils ne soient figés dans le cadre du prochain débat d'orientation budgétaire.

2. Des objectifs et des indicateurs déjà bien dégrossis

Compte tenu du champ et de la complexité de la politique de l'emploi, votre rapporteur spécial n'est pas encore en mesure de porter un

jugement circonstancié sur chacun des objectifs et des indicateurs proposés (il existe une dizaine d'indicateurs pour chacun des cinq programmes).

Toutefois, à titre de « pierre d'attente », votre rapporteur spécial observe avec satisfaction que **les projets d'objectifs et d'indicateurs qui lui ont été transmis paraissent embrasser l'ensemble des grandes problématiques et des enjeux de la politique de l'emploi.**

Il remarque que **certains s'articulent opportunément avec les programmes du plan de cohésion sociale**, qui, énumérant des objectifs, se prête tout naturellement à cet exercice. Ainsi, concernant l'« objectif 2 » de l'action 1 du programme 3 intitulé « *Encourager les jeunes, dans le cadre de la formation initiale, à acquérir une qualification en situation de travail* », il est prévu que « *les indicateurs retenus sont la déclinaison de l'objectif quantitatif d'accroissement de 40 % du nombre de contrats à l'horizon 2009* », ce qui correspond au « Programme 3 » (500.000 apprentis, « étudiants des métiers ») du plan de cohésion sociale.

Il lui semble encore qu'ils sont **suffisamment diversifiés** pour donner à mesurer la performance globale de la politique de l'emploi, et d'un fonctionnement **suffisamment simple** pour être rapidement appropriés par les gestionnaires et les observateurs.

Votre rapporteur spécial, d'une façon générale, n'est pas favorable à l'élaboration d'indicateurs trop complexes, dont la construction échapperait aux observateurs et dont le suivi serait aléatoire. Il préfère des indicateurs plus « robustes », adéquatement commentés, et dont le recoupement avec d'autres indicateurs sera susceptible de procurer, en tant que de besoin, des informations plus fines.

Certains indicateurs sont généraux (par exemple, l'« indicateur 2.2 » intitulé « *Taux de chômage des non diplômés* », ou l'« indicateur 3.2 » intitulé « *Taux de survie ou de pérennité à 5 ans des entreprises créées grâce aux mesures « emploi »* »), tandis que d'autres permettent opportunément de connaître le succès de mesures nouvelles (par exemple, l'« indicateur 2.5 » intitulé « *Croissance de l'emploi dans le secteur de la restauration par rapport à la croissance de l'emploi total* »).

Les indicateurs reposant sur des « enquêtes de satisfaction », bien que relativement nombreux, demeurent largement minoritaires, et apparaissent souvent très justifiés. A titre d'illustration, il est joint en annexe l'ensemble des objectifs et des indicateurs associés au premier programme (développement de l'emploi).

Après avoir défini les PAP, il restera à les décliner au niveau régional, ce qui constituera une tâche assurément complexe, car les objectifs et

les indicateurs associés aux BOP devront être adaptés aux spécificités locales, tout en s'inscrivant dans les objectifs du PAP.

D. UNE ZONE D'OMBRE PERSISTANTE : LA PRATIQUE DES REPORTS

Une critique rituelle bientôt caduque : l'insuffisance des indicateurs de résultats disponibles au niveau des agrégats

Les indicateurs de résultats mis en place au niveau des agrégats recouvrent très insuffisamment le champ de la politique de l'emploi. Ces trop rares indicateurs semblent pourtant assez bien conçus, et à la hauteur de certains enjeux.

Malheureusement, les tableaux qui leur correspondent sont toujours insuffisamment renseignés, si bien qu'**il est rare qu'à un objectif corresponde un résultat, et qu'un résultat puisse être confronté à un objectif**. En particulier, l'« efficacité socio-économique », dont ces tableaux ont parfois vocation à donner la mesure, n'est pas systématiquement calculée.

Pour 2006, avec la disparition des agrégats, ces indicateurs laisseront la place aux indicateurs de résultat associés aux programmes, sur lesquels la réflexion s'est heureusement poursuivie de façon autonome (*supra*). En effet, l'article 66 de la loi organique dispose qu'à titre indicatif, les crédits du budget pour 2005 doivent être présentés en annexe selon les nouveaux principes, qui s'appliqueront pleinement à compter de la préparation du budget pour 2006.

1. Le problème des reports de crédits au regard du consentement parlementaire et de la LOLF

En premier lieu, d'une façon générale, **l'importance des reports de crédits relativise la portée effective de l'autorisation budgétaire**. Certes, les montants reportés ont fait l'objet, pour les exercices auxquels ils se rapportent, d'un vote en loi de finances. Mais le total des reports sur l'année traitée par la loi de finances initiale n'est pas encore connu au moment du vote.

Dès lors, le Parlement se prononce sur des crédits auxquels peuvent s'ajouter, à la discrétion du gouvernement dans la limite de ce qui n'est pas consommé, des crédits nouveaux.

La faculté de pratiquer des **reports dits « libres d'emploi »**, c'est à dire ne correspondent pas à des dépenses engagées, constitue **une invitation structurelle sinon à l'approximation de la prévision, du moins à des facilités de gestion** que l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959 n'avait évidemment pas vocation à systématiser.

Ainsi, pour préserver la portée de l'autorisation parlementaire, votre rapporteur spécial préconise l'annulation des crédits véritablement libres d'emploi en fin d'exercice.

Certes, **les chapitres sur lesquels ces reports peuvent s'effectuer librement** sont limitativement énumérés à l'état H de la loi de finances. Mais la section « travail » en est un important pourvoyeur : pour 2005, sur les 32,2 milliards d'euros du budget du travail, 27,4 milliards d'euros sont portés par des chapitres figurant à l'état H, **représentant plus de 85 % du budget du travail.**

Or, si la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances banalisera les reports en supprimant l'énumération limitative, elle n'en limitera pas moins le volume, fixé à 3 % au sein d'un même programme.

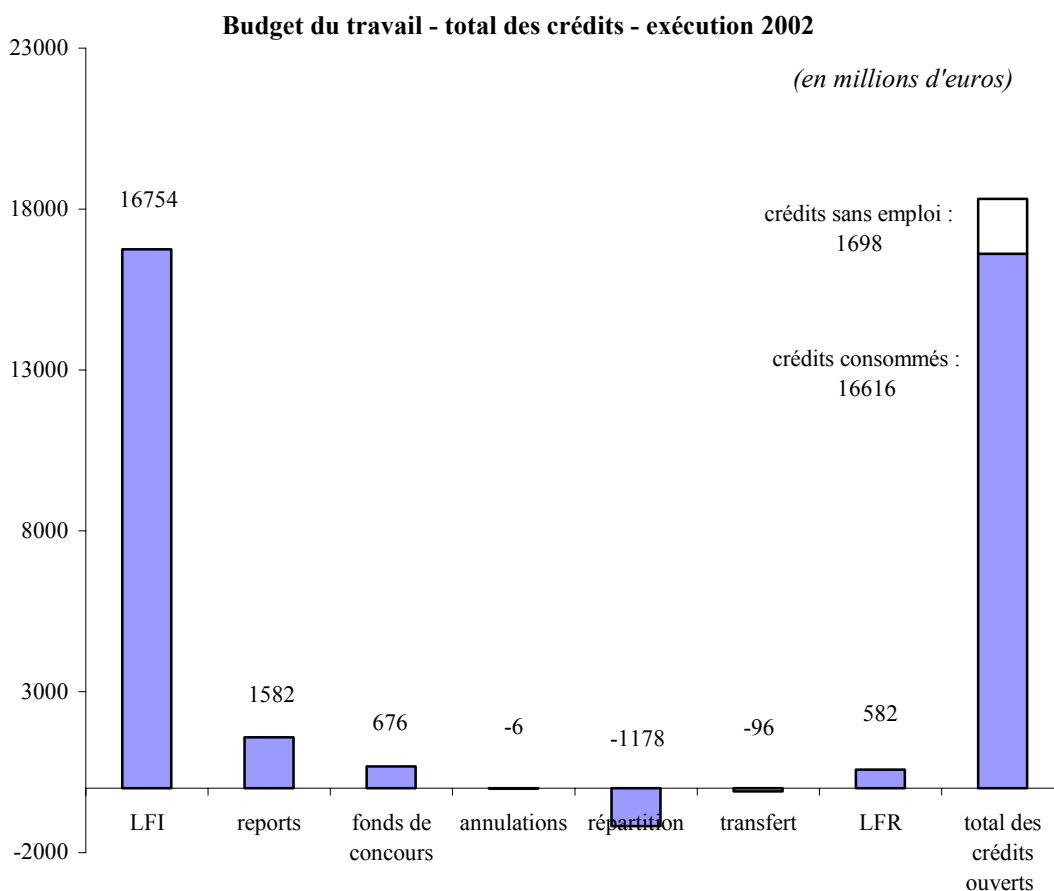
2. Un volume enfin maîtrisé ?

Même si la fongibilité des crédits facilitera certains redéploiements, le taux fixé par la LOLF est à rapprocher de celui du volume des reports pratiqués ces derniers exercices dans le périmètre du budget du travail : 1,39 milliard d'euros de reports obtenus en 2001, 1,58 milliard d'euros de reports obtenus en 2002, puis **1,679 milliard d'euros de reports** sur l'exercice 2003, **soit 10,65 % du budget pour 2003.**

L'analyse de l'exécution 2002 montre la possibilité d'un effet « boule de neige » des reports

Pour 2002, le montant du budget du travail s'élevait, en loi de finances initiale, à 16,75 milliards d'euros. En regard, le montant de la dépense, qui ressortait à 16,62 milliards d'euros, représentant 99,2 % du budget initial, pouvait paraître relativement bien ciblé.

En réalité, le total du montant des crédits ouverts s'est avéré largement supérieur, ressortant à 18,31 milliards d'euros. En effet, les crédits du travail avaient été abondés non seulement par des reports, mais aussi par des fonds de concours, ainsi qu'en lois de finances rectificatives. Les répartitions de crédits du titre IV en direction d'autres ministères pour financer les emplois jeunes avaient joué, dans une moindre mesure, en sens inverse. Le tableau suivant illustre la combinaison de ces mouvements.



Au total, il apparaissait que le montant total des crédits sans emploi en 2002 (1,7 milliard d'euros correspondant à plus de 10 % des crédits initiaux) s'avérait suffisant pour permettre de nouveaux reports en 2003 d'un montant encore supérieur à ceux de 2002, et **alimenter ainsi le cycle de l'incertitude auquel, en tout état de cause, la pleine application de la loi organique du 1^{er} août 2001 devait bien mettre un terme.**

Fort heureusement, le 1,132 milliard de reports comptabilisé sur l'exercice 2004 représente « seulement » 3,5 % du budget pour 2004, ce qui augure favorablement du respect des limites posées par la LOLF, et met fin à l'effet « boule de neige ».

3. La poursuite de pratiques contestables

a) Le précédent fâcheux des crédits consacrés en 2003 au contrat emploi solidarité (CES)

A l'automne 2002, la dégradation de la situation de l'emploi avait conduit le gouvernement à réviser à la hausse ses prévisions en matière d'entrée en CES : 160.000 entrées au lieu de 80.000 budgétées.

A cet effet, il a été formellement envisagé -cela figurait dans le communiqué de presse du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité- de reporter sur 2003 une partie de crédits disponibles en 2002 qui se trouvaient libres d'emploi.

Ces reports ont été bien nécessaires, car c'est finalement 240.000 entrées qui devaient avoir lieu en 2003.

b) La perspective de reports de crédits massifs pour compenser les allègements de cotisations sociales en 2005

La plaquette de présentation du budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale annonce, sans justification particulière, que « la dépense prévue au titre des allègements généraux de cotisations sociales progressera de 600 millions d'euros en 2005 par rapport à 2004, pour atteindre 17,7 milliards d'euros (dont 17,1 milliards seront financés par des crédits du PLF 2005 et 600 millions par report de crédits 2004) ».

L'importance de ces reports trouverait son explication dans la reprise, lors des inscriptions budgétaires pour 2004, des méthodes de prévision du FOREC, qui, s'opérant en droits constatés, auraient grossi l'évaluation des crédits réellement nécessaires.

Votre rapporteur spécial estime que, dans une acception bien comprise, la sincérité du budget du travail pour 2005 est ainsi mise à mal, car il est d'ores et déjà acquis que le montant de la dépense excédera de 600 millions celui des crédits pour 2005.

E. LES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE RÉFORME (SMR), UN CHEMINEMENT PARALLÈLE ?

1. L'objet des SMR

Les SMR ont été conçues dans le cadre toujours plus prégnant de la réforme de l'Etat en général, et de la modernisation des administrations en particulier. Une circulaire du Premier ministre, en date du 25 juin 2003, en est à l'origine. **Il s'agit, pour les différents ministres, de présenter des stratégies de réforme au Parlement et au Premier ministre sur la base d'un réexamen systématique des missions et des structures de leurs départements respectifs.**

Ces SMR ne valent évidemment que par la précision des engagements qu'elles permettent de formuler. Une conséquence attendue est d'enrichir de la réflexion parlementaire le dialogue concernant l'évolution des structures administratives qui, jusqu'à présent, concernait essentiellement l'administration et les syndicats.

L'objet des SMR est à la fois plus vaste que celui de la loi organique -la réflexion sur les missions et structures va au-delà du quantifiable-, et plus restreint : il ne s'agit que de la modernisation du ministère qui, dans l'état actuel de la présentation budgétaire des crédits du travail, ne peut avoir d'impact majeur que sur le premier agrégat (parmi cinq agrégats), et dans les futurs programmes, sur le dernier et l'avant-dernier (parmi les cinq programmes).

Dans cette mesure, les SMR peuvent être néanmoins considérés comme de **possibles leviers d'action pour atteindre certains des objectifs stratégiques des PAP** (*supra*).

2. La mise en œuvre des SMR en 2004

La mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme du ministère arrêtée en 2004

La stratégie ministérielle de réforme du ministère arrêtée en 2003 définit préalablement les objectifs à atteindre en matière d'emploi, de travail et de modernisation de la gestion publique, puis énonce « *dix propositions concrètes, ayant pour objet de réformer soit les structures de ministère, soit ses modalités de fonctionnement, soit l'action de ses grands opérateurs* ».

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a tiré un bilan intermédiaire de la mise en œuvre de ces propositions.

A - Réformes de structures

Proposition n° 1 : **intégrer la délégation interministérielle pour la lutte contre le travail illégal (DILTI) à la direction des relations du travail (DRT)** pour renforcer la cohérence et l'efficacité du pilotage de ces actions par l'administration centrale.

Bilan intermédiaire : « *Ce projet est confirmé et sera mis en œuvre. L'inscription par le Parlement d'une action « lutte contre le travail illégal » dans le programme 4 en confirme d'ailleurs l'opportunité. La lutte contre le travail illégal vient de recevoir une impulsion très importante, du ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale et du ministre délégué aux relations du travail.* »

Les moyens seront renforcés, par redéploiement. L'enjeu financier est très important, compte tenu des cotisations sociales éludées et peut être évalué à plusieurs centaines de millions d'euros ».

Proposition n° 2 : **créer une Agence de prévention des risques professionnels** pour améliorer significativement les connaissances tant épidémiologiques que toxicologiques de ces risques, et permettre une synergie des moyens et des instances compétentes.

Bilan intermédiaire : « *Ce dossier a été intégré dans la négociation du PLF pour 2005. Il constituera un élément central du plan pour la santé au travail qui sera présenté par le ministre devant le conseil supérieur de la prévention des risques professionnel en septembre* ».

Proposition n° 3 : **ériger l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, en établissement public administratif** pour lui permettre, dans le cadre de l'exercice de la tutelle par le ministère, d'établir des coopérations gages d'efficacité, de pluridisciplinarité et de meilleure utilisation des ressources tant humaines et pédagogiques que budgétaires.

Bilan intermédiaire : « *Ce dossier est en cours de finalisation. Le projet de statut a été transmis à la direction du budget et à la DGAFP le 30 mars 2004. Les demandes budgétaires correspondantes (statuts d'emploi) ont été faites dans le cadre du PLF 2005. La mise en œuvre effective de cette orientation dépend, désormais, d'autres départements ministériels* ».

B - Réformes du fonctionnement des services

Proposition n° 4 : poursuivre la modernisation de l'action territoriale du ministère, fondée sur la responsabilisation de l'échelon local, doté de moyens fongibles, et répondant de ses résultats : application de la directive nationale d'orientation (DNO), désormais bisannuelle (2004-2005), fixant les moyens et les objectifs ; coordination de l'action de l'État au sein du comité technique régional et interdépartemental (CTRI), qui associe les chefs des services déconcentrés du ministère dans la région, et création d'un emploi fonctionnel de secrétaire général du CTRI ; poursuite et extension de l'expérimentation région Centre, fondée sur la globalisation des moyens de fonctionnement et d'une partie des moyens d'intervention au niveau régional.

Bilan intermédiaire : « *La DNO 2004-2005 a été signée par le Ministre le 27 janvier 2004. Elle compte 18 priorités structurées en cohérence avec les programmes LOLF, comportant des indicateurs qui font l'objet d'un suivi régulier. Pour la DNO 2003 les résultats par région ont été affichés sur l'Intranet du ministère.*

« Le statut d'emploi des secrétaires généraux de CTRI a été pris en compte en LFI 2004 et a reçu l'accord des administrations concernées. Instance collégiale, les CTRI fonctionnent d'ores et déjà.

« La globalisation expérimentée en région Centre a été poursuivie et amplifiée. Dans sept autres régions, les CTRI expérimenteront dans le cadre du budget 2005 la réalisation d'au moins un BOP régional et le dialogue de gestion de synthèse avec l'administration centrale. (...) »

Proposition n° 5 : **développer les téléprocédures** en priorité pour les déclarations obligatoires (dématérialisation de la déclaration mensuelle des mouvements de main d'œuvre (DMMO), dématérialisation de la déclaration obligatoire d'emploi de travailleurs handicapés (DOETH), simplification de la déclaration fiscale des entreprises sur la formation professionnelle (dite « 2483 »).

Bilan intermédiaire : « *La DMMO est une déclaration mensuelle obligatoire à laquelle sont soumis les établissements de 50 salariés et plus du secteur privé (environ 45 000). La dématérialisation a pour objectif premier d'offrir aux établissements assujettis un service de simplification de leurs déclarations, le second objectif étant de réduire les coûts externes et internes et d'alléger les tâches de gestion dans les services déconcentrés. L'étude préalable est conduite en 2004, l'application sera réalisée au cours du premier semestre 2005 et mise en service au second semestre.*

« *La mesure de dématérialisation des DOETH n'a, pour l'instant, pas été mise en œuvre, dans l'attente d'une stabilisation du cadre juridique des obligations des entreprises dans le domaine de l'emploi des travailleurs handicapés.*

« *La déclaration fiscale des entreprises sur la formation professionnelle (dite 2483) a été simplifiée à deux reprises : tout d'abord par la suppression de l'obligation de transmettre les pièces annexes (qui doivent simplement être tenues à la disposition des services de contrôle) ; puis, dans un second temps, réduction du nombre de pages du formulaire de déclaration de quatre à deux. Cette mesure s'appliquera aux déclarations faites en 2005 au titre de 2004. La prochaine étape est celle de la dématérialisation de la déclaration ».*

Proposition n° 6 : **déconcentrer les recours sur les décisions individuelles en matière d'emploi** : la totalité des recours dont le traitement aurait été maintenu en administration centrale serait confiée aux préfets. Cette proposition concerne le champ de l'emploi (aides, chômage partiel, ASS, contrôle de la recherche d'emploi).

Bilan intermédiaire : « *Ces mesures de déconcentration n'ont, pour l'instant, pas été prises. Le processus sera relancé après l'adoption des mesures relatives à l'emploi du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale ».*

Proposition n° 7 : réexaminer les procédures d'autorisation de main d'œuvre étrangère (mission IGAS en cours) et informatisation éventuelle.

Cette action est engagée, sur la base des conclusions d'un rapport de L'IGAS. Elle prévoit un aménagement des procédures concernant les étudiants, une application informatique (étude lancée en septembre 2004) et un plan de formation des agents.

Proposition n° 8 : **mise en place d'une procédure garantissant le paiement régulier des aides aux entreprises d'insertion et aux entreprises de travail temporaire d'insertion.**

Bilan intermédiaire : « *Cette orientation recouvre deux actions distinctes : d'une part, il importe de garantir la disponibilité effective en gestion des crédits budgétaires destinés aux structures oeuvrant dans le domaine de l'insertion par l'activité économique ; d'autre part, des modalités de paiement adaptées des aides doivent être mises en œuvre.*

« *Sur le premier point, le plan de cohésion sociale précise expressément : « ce secteur ayant, du fait de sa fragilité, besoin de prévisibilité et de sécurité dans son financement, l'Etat veillera à la régularité du versement de ses aides ». En gestion 2004, l'ensemble des crédits ouverts a été rendu disponible à la fin du premier semestre. La mise en œuvre du plan supposera, en 2005, d'aboutir à ce résultat plus tôt dans l'année.*

« *Sur le second point, la solution la plus pertinente est de recourir au CNASEA pour procéder aux paiements, compte tenu de la similitude entre les aides aux entreprises d'insertion et celles apportées dans le cadre des contrats aidés. La mise en œuvre interviendra au début de la gestion 2005.*

« L'enjeu budgétaire est au premier abord nul pour l'Etat ; l'enjeu est, en revanche, important pour les bénéficiaires, qui seront susceptibles de mieux contribuer à la politique d'insertion de l'Etat et des autres collectivités publiques, permettant ainsi des économies sur les minima sociaux ».

C- Réformes concernant les opérateurs

Proposition n° 9 : rapprochement des acteurs du service public de l'emploi, et notamment de l'ANPE et de l'UNEDIC.

Bilan intermédiaire : « Le rapport consacré au « Rapprochement des services de l'emploi » a été remis en janvier 2004 par M. Jean Marimbert.

« Améliorer l'efficacité du service public de l'emploi constitue un axe essentiel du plan de cohésion sociale. Sa mise en œuvre fait partie des orientations majeures de la SMR 2004 ».

Proposition n° 10 : AFPA : Déconcentration et décentralisation de la commande publique

Bilan intermédiaire : « Les crédits du « Programme d'activités subventionnées » de l'AFPA ont été déconcentrés au niveau des DRTEFP par circulaire du 19 décembre 2003.

« Les dispositions relatives à la décentralisation de la commande publique, à laquelle il sera procédé dans un délai de quatre ans, figurent dans le projet de loi sur les responsabilités des collectivités locales ».

La SMR fait l'objet d'une **actualisation pour 2005**, qui tient compte de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, promeut les efforts consacrés à la santé au travail, vise à moderniser la gestion publique, à promouvoir une culture de résultat et à améliorer le service rendu aux usagers.

3. L'informatisation du ministère : une piste d'économie ?

D'après les réponses aux questions posées par votre commission des finances dans le cadre d'un contrôle portant sur les moyens informatiques de l'administration, qui a donné lieu à la publication d'un rapport d'information⁴⁰ intitulé « Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens », il semblerait que se dessinent certaines lignes de faiblesse dans l'informatisation du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Ainsi, d'une part, « il n'y a pas eu de réorganisation des services induite par l'informatisation », et d'autre part, « les délais de mise en œuvre ne sont pas satisfaisants pour ce qui concerne les applications de gestion des mesures emploi ».

Par delà ces anomalies, dont le type n'est pas étranger à bien des ministères, il est indiqué que « **les économies de personnel liées à l'introduction de l'outil informatique sont difficiles à réaliser [car] le faible effectif [des] services déconcentrés ne permet de dégager que des fractions d'ETP⁴¹ [qui] sont le plus souvent absorbées par une réglementation de plus en plus complexe à mettre en œuvre** ».

⁴⁰ Rapport d'information n° 422 (2003-2004).

⁴¹ Equivalent temps plein.

CHAPITRE DEUX

EXAMEN DES CRÉDITS DU TRAVAIL POUR 2005

Dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité relevant du fascicule « travail » s'élèvent à **32,22 milliards d'euros**. Ils s'établissaient à 32,33 milliards d'euros en 2004, et à 15,72 milliards d'euros en 2003.

Ces crédits connaissent donc quasi stagnation, après avoir connu une augmentation de 105,5 % en 2004, mais ces évolutions ne sont qu'apparentes en raison de changements de périmètre successifs.

La forte augmentation de 2004 résulte de la suppression du FOREC au 1^{er} janvier 2004 et de la réintégration simultanée dans le budget du travail des crédits destinés à compenser les allègements généraux de charges auprès de la sécurité sociale. Dans le périmètre de 2004, les crédits se trouvaient en augmentation de 2,19 % par rapport à 2003.

Dans le périmètre de 2005, les crédits marquent une hausse de 1,77 %, en retranchant des crédits pour 2004 ceux correspondant à la compensation des exonérations de charges se rapportant à l'outre-mer, soit 668,65 millions d'euros, qui font l'objet d'un transfert sur le budget de l'outre-mer en 2005.

Ce budget se trouve donc en parfaite conformité avec la norme « zéro volume », norme de progression générale du budget pour 2005. En effet, la dépense budgétaire de l'Etat croit en 2005 de 1,8 % en valeur, ce qui correspond à une stabilisation en volume, compte tenu d'une estimation de l'augmentation des prix hors tabac de 1,8 % en 2005.

Les dépenses de ce budget sont consacrées aux moyens de fonctionnement à hauteur de 6,1 % (5,6 % en 2004), et aux **dépenses d'intervention à hauteur de 93,6 %** (94,1 % en 2004). Le montant des dépenses en capital, limité à 116,16 millions d'euros, représente moins de 0,4 % de l'ensemble des crédits.

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

- **Le titre IV** regroupe les crédits du ministère consacrés aux **mesures pour l'emploi**, qu'il s'agisse de la formation professionnelle, de l'insertion

des jeunes, des aides apportées aux publics en difficulté ou de la lutte contre le chômage.

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

- **Le titre VI** retrace les subventions d'investissement accordées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, ainsi qu'à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et à l'ANPE.

Récapitulation des crédits

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2005
	Dotations 2004	Demandées pour 2005	Dotations 2004	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
Titre III - Moyens des services							
Personnel. Rémunérations d'activité			321 839 437	+2 472 695	324 312 132	+ 7 034 152	331 346 284
Personnel en retraite Pensions et allocations			66 000 000	+1 600 000	67 600 000	+ 900 000	68 500 000
Personnel en activité et en retraite; charges sociales			50 638 528	+ 260 415	50 898 943	-58 685	50 840 258
Matériel de fonctionnement des services			68 031 987		68 031 987	- 6 397 763	61 634 224
Subventions de fonctionnement			1 203 307 657	- 75 000	1 203 232 657	+ 114 658 133	1 317 890 790
Dépenses diverses			106 465 506		106 465 506	- 17 008 710	89 456 796
Expérimentation dans le cadre de la loi organique du 1 ^{er} août 2001						+ 37 977 708	37 977 708
<i>Totaux titre III</i>			<i>1 816 283 115</i>	<i>+ 4 258 110</i>	<i>1 820 541 225</i>	<i>+ 137 104 835</i>	<i>1 957 646 060</i>
Titre IV - Interventions publiques							
Action éducative culturelle			4 656 122 227	- 17 365 600	4 638 756 627	- 35 280 394	4 603 476 233
Action économique. Encouragements et interventions			24 347 359 861	- 88 200	24 347 271 661	- 129 286 680	24 217 984 981
Action sociale. Assistance et solidarité			1 420 550 000		1 420 550 000	- 91 070 000	1 329 480 000
<i>Totaux titre IV</i>			<i>30 424 032 088</i>	<i>- 17 453 800</i>	<i>30 406 578 288</i>	<i>- 225 637 074</i>	<i>30 150 941 214</i>
Totaux pour les dépenses ordinaires			32 240 315 203	- 13 195 690	32 227 119 513	- 118 532 239	32 108 587 274
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat							
Equipements administratifs et divers	10 000 000	8 000 000	8 500 000		4 600 000	2 400 000	7 000 000
Expérimentation dans le cadre de la loi organique du 1 ^{er} août 2001		8 291 000				+ 6 598 000	6 598 000
<i>Totaux titre V</i>	<i>10 000 000</i>	<i>16 291 000</i>	<i>8 500 000</i>		<i>4 600 000</i>	<i>+ 8 998 000</i>	<i>13 598 000</i>
Titre VI - Subventions d'investissements accordées par l'Etat							
Equipement culturel et social	78 140 000	366 050 000	83 270 000		27 686 000	+ 74 877 000	102 563 000
<i>Totaux titre VI</i>	<i>78 140 000</i>	<i>366 050 000</i>	<i>83 270 000</i>		<i>27 686 000</i>	<i>+ 74 877 001</i>	<i>102 563 000</i>
Totaux pour les dépenses en capital	88 140 000	382 341 000	91 770 000		32 286 000	+83 875 000	116 161 000
Totaux généraux	88 140 000	382 341 000	32 332 085 203		32 259 405 513	-34 657 239	32 224 748 274

Source : bleu « emploi et travail » - PLF 2005

La décomposition par titre n'étant pas la plus éclairante, l'examen des crédits invitait plutôt à une étude de l'évolution des cinq agrégats entre lesquels se trouvaient distribués l'ensemble des articles composant le budget du travail.

Dans l'attente de l'instauration des programmes que commandera la pleine application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la lecture des agrégats permettait, en effet, de rendre compte dans une mesure acceptable de l'évolution de la politique de l'emploi. En effet, ces agrégats ont vocation à regrouper par types d'actions les crédits accordés aux différents ministères.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des moyens attribués aux cinq agrégats entre lesquels sont répartis les crédits du Travail.

Evolution des crédits par agrégat

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Evolution 2005/2004
Premier agrégat : gestion de la politique de l'emploi	2.679	2.842	6,1 %
Deuxième agrégat : participation de l'Etat à la formation professionnelle	3.881	3.753	-3,3 %
Troisième agrégat : action de l'Etat en faveur des publics prioritaires	5.652	5.309	-6,1 %
<i>Quatrième agrégat : promotion de l'emploi et adaptations économiques</i>	<i>18.383</i>	<i>18.387</i>	<i>n.s.</i>
Quatrième agrégat dans le périmètre budgétaire 2005 (hors les allègements de charges transférés sur le budget de l'outre-mer)	17.714	18.387	3,78 %
Cinquième agrégat : financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage	1.737	1.934	11,3 %
Budget du travail (périmètre 2005)	31.663	32.225	1,77%

Pour 2005, il a semblé opportun à votre rapporteur spécial d'abandonner le regroupement par agrégats et de présenter les crédits en adoptant la nouvelle architecture budgétaire, par programmes et actions. L'adoption de cette présentation, qui préfigure l'application de la LOLF,

autorise un suivi aussi rigoureux de l'évolution des crédits, mais plus significatif :

- l'analyse de leur évolution par ligne budgétaire est maintenue ;
- le regroupement par « programmes » est plus pertinent que le regroupement par agrégats.

Evolution des crédits par programmes

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Evolution 2005/2004
<i>Premier programme : Développement de l'emploi</i>	18.317	18.391	0,40%
Premier programme dans le périmètre budgétaire 2005 : Développement de l'emploi hors les allègements de charges transférés sur le budget de l'outre-mer)	17.649	18.391	4,20%
Deuxième programme : Accès et retour à l'emploi	8.399	8.290	-1,30%
Troisième programme : Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4.929	4.838	-1,85%
Quatrième programme : Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	181	193	6,63%
Cinquième programme : Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	506	512	1,19%
Budget du travail (périmètre 2005)	31.663	32.225	1,77%

I. LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (PROGRAMME 1)

Les dépenses dévolues au « développement de l'emploi » enregistrent, en 2005, une progression de 0,40 %, s'établissant à **18,39 milliards d'euros**. A périmètre constant, c'est-à-dire en retranchant des crédits pour 2004 ceux destinés⁴² à compenser les exonérations dans les départements d'outre mer (*supra*), la **hausse** se serait établie à **4,2 %**.

Le tableau suivant permet de rendre compte de l'évolution des crédits destinés au « développement de l'emploi », dans le périmètre duquel les crédits seront votés en 2005.

Evolution des crédits dévolus au développement de l'emploi

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Action 1 : allègements de cotisations sociales, dont :	18.204,99	18.196,64	-0,05 %
• allègements généraux de cotisations sociales :	17.100	17.689,5	3,45 %
<i>Allègements stricto sensu</i>	17.100	17.140	0,23 %
<i>Aide spécifique à la restauration</i>	-	549,5	n.s.
• allègements de cotisations sociales dans certaines zones	1.104,99	507,14	-54,10 %
Action 2 : promotion de l'emploi ; objectifs :	113,35	194,38	71,49 %
• stimuler la création et le reprise d'entreprises	75,85	160,3	111,34 %
• accélérer le développement des services aux particuliers	18,76	17,66	-5,86 %
• favoriser les nouvelles formes d'emploi	18,74	16,42	-12,38 %
Total du programme « Développement de l'emploi »	18.318,34	18.391,02	0,40 %

A. LES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES (ACTION 1)

1. Les allègements généraux de cotisations sociales

Les crédits alloués aux **allègements généraux de cotisations sociales progressent de 3,45 %**, pour s'établir en 2005 à **17,69 milliards d'euros**. Cette évolution traduit une stabilisation des compensations liées aux allègements généraux, et la création d'une aide spécifique à l'emploi dans les secteurs « Hôtels, Cafés, Restaurants ».

⁴² Crédits transférés sur le budget de l'outre-mer pour 2005 (668,65 millions d'euros inscrits en 2004).

2. Les allègements de cotisations sociales dans certaines zones

La forte baisse des allègements de cotisations sociales au profit de certaines zones est liée au transfert des crédits destinés⁴³ à compenser les exonérations dans les départements d'outre mer. Dans le périmètre 2005, ces crédits évoluent de 436,34 millions d'euros à **507,14 millions d'euros**, en **hausse de 16,23 %**.

Le tableau suivant retrace le détail de ces évolutions, dont certaines méritent un commentaire :

Evolution des crédits destinés aux allègements de cotisations sociales dans certaines zones

(en milliers d'euros)

Exonération de cotisations sociales	LFI 2004	PLF 2005	Evolution
Pour l'embauche du 2 ^{ème} au 50 ^{ème} salarié dans les entreprises situées en ZRR ou en ZRU	27 050	27 050	0,00 %
En faveur des 50 premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches	294 940	363 000	23,08 %
Au titre de la zone franche de Corse	10 060	7 000	-30,42 %
Correspondants locaux de la presse régionale ou départementale	90	90	0,00 %
Au titre des avantages en nature des hôtels, cafés, et restaurants	104 200	110 000	5,57 %
TOTAL	436 340	507 140	16,23%

• Exonération de cotisations sociales en faveur des cinquante premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches

La dotation pour ce dispositif, en **hausse de plus de 23 %**, s'établit à **363 millions d'euros pour 2005**. Créée par la loi du 14 novembre 1996 modifiée relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, cette exonération porte sur la rémunération versée jusqu'à 1,5 fois le SMIC, et s'applique pour une durée de 5 ans maximum à taux plein, puis à taux dégressif sur une durée de 3 à 9 ans selon que l'entreprise emploie plus ou moins de 5 salariés. La hausse observée pour 2005 résulte de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, avec la prolongation du dispositif depuis le 1^{er} janvier 2004, la création de 41 nouvelles zones franches urbaines, et un renforcement de l'aide pour les entreprises de moins de 5 salariés.

⁴³ Crédits transférés sur le budget de l'outre-mer pour 2005.

- **Exonération de cotisations sociales au titre de la zone franche de Corse**

La diminution de 10 millions d'euros pour 2004 à 7 millions d'euros pour 2005 s'explique par la baisse progressive du nombre d'entreprises bénéficiaires, s'agissant d'un dispositif temporaire.

- **Exonération de cotisations sociales des hôtels, cafés et restaurants**

Les exonérations de cotisations sociales au titre de l'article L. 241-14 du code de la sécurité sociale, instituées en loi finances pour 1998, concernent les cotisations patronales portant sur la partie de la rémunération constituée par l'« avantage en nature repas ». Le taux de l'exonération, fixé à 25 % en 1998, a été porté à 100 % en 2001⁴⁴. Les crédits pour 2005, qui, en hausse de 5,57 %, sont portés à 110 millions d'euros, « [tiennent] compte de la consommation constatée en 2003 et au premier semestre 2004 ».

B. LA PROMOTION DE L'EMPLOI (ACTION 2)

Les crédits dévolus à la promotion de l'emploi, marquant une hausse de plus de 70 %, s'établissent à 194,38 millions d'euros pour 2005.

1. La création et la reprise d'entreprises

Le tableau suivant retrace le détail de l'évolution des crédits destinés à stimuler la création et la reprise d'entreprises, qui ont **plus que doublé** pour 2005, s'établissant à **160,26 millions d'euros** :

Evolution des crédits destinés des crédits destinés à stimuler la création et la reprise d'entreprises

(en milliers d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Contrats de plan Etat-régions : ingénierie dans le cadre du dispositif EDEN	684	436	-36,27%
Dispositif EDEN	68 125	44 696	-34,39%
Chèques conseil	6 045	16 132	166,87%
ACCRE	-	95 000	n.s.
Fonds de garantie pour l'insertion économique	-	4 000	n.s.
Total	74 853	160 264	114,11%

⁴⁴ Décret n° 2001-509 du 13 juin 2001.

- Le dispositif « EDEN »

Après que les crédits aient connu une augmentation de plus de 30 %⁴⁵ pour 2004, ils se trouvent en diminution de 34,4 % pour 2005, s'établissant à 44,7 millions d'euros, en raison de la constitution de reports sur cette ligne.

Le dispositif EDEN

Le dispositif EDEN, instauré par la loi du 16 octobre 1997 en faveur de l'emploi des jeunes, vise à faciliter l'accès des créateurs ou repreneurs d'entreprises au crédit bancaire et à assurer leur accompagnement.

Les publics éligibles sont les suivants :

- jeunes âgés de moins de 26 ans (30 ans sous certaines conditions),
- bénéficiaires de minima sociaux,
- personnes salariées ou licenciées d'une entreprise faisant l'objet d'une procédure collective,
- chômeurs de plus de 50 ans.

L'aide de l'Etat prend deux formes :

- une aide financière dont le montant est proportionnel au besoin de financement initial de l'entreprise ; cette aide est plafonnée à 6.098 euros pour un projet individuel et elle est subordonnée à l'octroi d'un prêt par un organisme de crédit ;

- un suivi personnalisé d'une durée moyenne de 35 heures à mettre en œuvre pendant les 3 premières années suivant la création, dont le coût moyen représente 2.170 euros.

- Les « chèques-conseil »

Les « chèques-conseil » permettent à l'Etat de soutenir financièrement la formation à la gestion des personnes qui créent leur entreprise. Les crédits correspondants, en très forte progression (+ 166,9 %), s'établissent à 16,13 millions d'euros pour 2005. La loi relative aux responsabilités locales⁴⁶ prévoit que les chèques conseils doivent être transférés aux régions au moyen de conventions Etat-régions. C'est en application de l'article 88 de cette loi, au terme duquel le montant transféré aux régions est calculé sur la base de la moyenne des dépenses actualisées constatées sur les 3 années précédant le transfert de compétences, que le montant des crédits pour 2005 a été calculé.

- Les **aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE)**

L'aide permet de bénéficier d'une exonération de cotisations sociales pendant 12 mois avec maintien des revenus sociaux à taux plein pendant au

⁴⁵ En raison de l'extension du dispositif aux chômeurs de plus de 50 ans par la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique.

⁴⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales.

moins 6 mois. Les publics éligibles sont les jeunes de moins de 30 ans, les bénéficiaires de minima sociaux, et les salariés repreneurs d'une entreprise en redressement ou liquidation judiciaire.

En application du plan de cohésion sociale, le bénéfice de l'ACCRES est prolongé sous certaines conditions : l'exonération des cotisations sociales du revenu du créateur d'entreprise travailleur indépendant sera portée d'un an à trois ans lorsque ce revenu est inférieur au SMIC, à la condition qu'il ait été opté pour le statut de micro entreprise. Il doit en coûter **95 millions d'euros** en 2005.

- La dotation au **fonds de garantie pour l'insertion économique (FGIE)**

Le plan de cohésion sociale prévoit de faciliter l'accès au crédit pour les personnes exclues du marché bancaire qui ont un projet économique crédible. Les montants apportés par l'Etat au FGIE⁴⁷, fonds ayant pour objet de garantir des prêts à vocation sociale dont le plan de cohésion sociale et la loi de programmation pour la cohésion sociale ont ainsi prévu l'abondement, s'établissent à **4 millions d'euros en 2005**.

Montants apportés par l'Etat au FGIE programmés par le III de l'article 38 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

(en millions d'euros valeur 2004)

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Apport de l'État	4	12	19	19	19

2. Le développement des services aux particuliers

Les crédits destinés à accélérer le développement des services aux particuliers, en **diminution de 5,86 %**, s'établissent à **17,66 millions d'euros pour 2005**.

Cette dénomination recouvre principalement une ligne budgétaire intitulée « Développement des emplois, activités et services d'utilité sociale », dont l'objet est de permettre la création dans tous les départements de

⁴⁷ Ce fonds peut garantir les prêts consentis par les guichets bancaires à vocation sociale, à des personnes physiques (chômeurs, Rmistes, travailleurs en reconversion) ou morales (associations, TPE, structures d'insertion...).

« **dispositifs locaux d'accompagnement** » (DLA)⁴⁸ ; les crédits correspondants, établis à 16 millions d'euros pour 2004, sont reconduits pour 2005.

Ces DLA ont vocation à accompagner la consolidation des emplois jeunes au-delà du programme « nouveaux services, nouveaux emplois », qui se trouve en voie d'extinction.

La mise en œuvre des DLA

En 2003, l'accord Etat-CDC a permis la mise en œuvre des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) dans 76 départements. Ils assurent les fonctions suivantes :

- information et orientation des structures porteuses d'un projet de développement d'activités et d'emplois d'utilité sociale;
- diagnostic du projet et de sa capacité de consolidation économique ;
- appui à l'élaboration avec l'association d'un plan de consolidation économique de ses activités ;
- action d'accompagnement, prestations d'appuis conseils ;
- appui à la mobilisation de financements spécialisés (exemple du réseau des fonds territoriaux France Active) ;
- suivi de l'association dans sa démarche.

Ces appuis bénéficient à l'ensemble des activités et emplois d'utilité sociale, qu'ils soient liés à des emplois aidés ou non. A terme, 10.000 structures doivent pouvoir bénéficier chaque année d'une intervention d'un DLA.

Par ailleurs, les crédits inscrits au titre des contrats de plan Etat régions s'élèvent en 2005 à 1,66 million d'euros.

⁴⁸ Les DLA sont également financés par la Caisse des dépôts et consignations, le Fonds social européen et les collectivités intéressés par la consolidation des emplois d'utilité sociale.

3. Les nouvelles formes d'emploi

Ces crédits se décomposent de la façon suivante :

- les « subventions diverses », maintenues à 218.000 euros pour 2005 ;
- la dotation destinée au financement d'études, audits, conseils et ingénierie en entreprise, dont le montant est reconduit à 2,02 millions d'euros ;
- les actions nationales de promotion de l'emploi, dont les crédits sont maintenus à 2,42 millions d'euros pour 2005 ; cette ligne permet principalement de financer les actions conduites par les grands réseaux nationaux (CLBG49 et CNRLQ50 notamment) intervenant dans le domaine de l'insertion économique, du développement local et de l'accompagnement à la création d'entreprise ; elle sert également à financer des travaux d'expertise sur les nouveaux gisements d'emploi ;
- les dotations déconcentrées, dont le montant est reconduit à 8,04 millions d'euros ; les priorités fixées aux services déconcentrés concernent : le développement des services de proximité, des services liés à l'environnement, l'aide à la création d'entreprise, le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi ;
- les actions des contrats de plan Etat-régions consacrés à l'emploi, dont les crédits correspondants, fixés à 3,73 millions d'euros, sont en baisse de 36,3 %.

⁴⁹ Comité de liaison des boutiques de gestion. Son objectif est de promouvoir et soutenir la création et le développement de petites entreprises et ainsi de participer à la revitalisation du tissu économique et local. Le CLBG fédère et regroupe 110 points d'accueil répartis sur tout le territoire, dont la vocation est d'accueillir, guider et conseiller les porteurs de projets et les créateurs d'entreprise.

⁵⁰ Comité national de liaison des régies de quartier.

II. L'ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI (PROGRAMME 2)

Les crédits dévolus à l'« accès » et au « retour à l'emploi », qui s'élevaient à 8,399 milliards d'euros en 2004, se trouvent en **diminution de 1,3 %** pour 2005, s'établissant **8,290 milliards d'euros**. Le tableau suivant permet de rendre compte de l'évolution des crédits précités, dans leurs différentes composantes :

Evolution des crédits dévolus au développement de l'emploi

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Action 1 : mise en relation entre offres et demandes d'emploi, dont :	1 461,44	1 606,21	9,91%
AFPA	267,55	260,40	-2,67%
ANPE	1 193,89	1 345,44	12,69%
Expérimentation du programme 2 en régions Centre et Provence Alpes Côte d'Azur	-	0,37	n.s.
Action 2 : indemnisation des personnes au chômage et contrôle de la recherche d'emploi, dont :	1 520,55	1 448,48	-4,74%
Action 3 : contrats aidés dans les secteurs marchands et non marchands, dont :	3 992,21	3 154,82	-20,98%
Contrat jeune en entreprise	416,14	429,65	3,25%
Emplois jeunes	1 574,70	996,33	-36,73%
Enveloppe unique régionale - contrats marchands :	578,47	792,06	36,92%
Enveloppe unique régionale - contrats non marchands :	1 422,90	861,78	-39,43%
Fonds d'insertion professionnelle des jeunes	-	75,00	n.s.
Action 4 : activation des minima sociaux, dont :	20,00	393,11	n.s.
Action 5 : parcours individualisés vers l'emploi, dont :	131,46	297,82	126,55%
TRACE et CIVIS	53,28	172,24	223,27%
Parrainage, ARAF, LAS, COTOREP	4,10	3,52	-14,15%
Orientation des jeunes (ML, PAIO)	74,08	113,69	53,47%
Expérimentation du programme 2 (<i>supra</i>)	-	8,37	n.s.
Action 6 : insertion des publics fragiles, dont :	1 273,52	1 389,86	9,14%
Insertion par l'économique	154,80	214,35	38,47%
Travailleurs handicapés	1 118,72	1 170,01	4,58%
Expérimentation du programme 2 (<i>supra</i>)	-	5,50	n.s.
Total du programme « Accès et retour à l'emploi »	8 399,18	8 290,30	-1,30%

La baisse globale des crédits s'explique par la diminution des crédits consacrés au financement des emplois jeunes, en raison de la disparition programmée de ce dispositif. Cette diminution compense, et au-delà, les moyens requis par le plan de cohésion sociale, qu'il s'agisse de la création des maisons de l'emploi, de la mise en place du contrat d'avenir, ou des mesures en faveur de l'insertion des jeunes.

A. LA MISE EN RELATION ENTRE OFFRE ET DEMANDE D'EMPLOI (ACTION 1)

Les crédits dévolus à la mise en relation entre offre et demande d'emploi, **en progression de 9,61 %** en raison de l'augmentation de la subvention à l'ANPE, s'établissent à **1,606 milliard d'euros** pour 2005.

1. L'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Les crédits non déconcentrés de l'AFPA, en baisse de 2,67 %, s'établissent à 260,4 millions d'euros. Or, la subvention à l'AFPA est désormais portée par deux articles afin d'identifier, dans la perspective d'une décentralisation, les crédits déconcentrés de l'établissement. Ainsi, les moyens de l'AFPA sont globalement maintenus, pour un montant de 712,5 millions d'euros, compte tenu de l'évolution inverse des crédits déconcentrés de l'AFPA.

2. L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

Pour 2005, les crédits dévolus à l'ANPE et aux maisons de l'emploi marquent une progression de 12,69 %, s'établissant à 1,345 milliard d'euros. Le tableau suivant explicite cette évolution:

Evolution des crédits dévolus à l'ANPE et aux maisons de l'emploi
(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Subvention de fonctionnement	1 182,00	1 214,00	2,71%
Subvention d'équipement	10,63	10,63	0,00%
Contrats de plan Etat-région : subvention à l'ANPE	1,26	0,81	-35,71%
Maisons de l'emploi (dépenses ordinaires et crédits de paiement)	-	120,00	n.s.
Total ANPE	1 193,89	1 345,44	12,69%

L'évolution de la subvention de l'ANPE traduit les mouvements suivants :

- un ajustement de 23,4 millions d'euros permettant notamment le financement de l'incidence en année pleine de la revalorisation de la valeur du point fonction publique intervenue en janvier 2004 (3,73 millions d'euros), et l'achèvement de la réforme statutaire des personnels de l'agence (18,80 millions d'euros) ;

- « une économie d'un montant équivalent » (réponse au questionnaire budgétaire) ;

- une mesure nouvelle de 32 millions d'euros, prévue par le plan de cohésion sociale, permettant de financer des « **plates-formes de vocation** ». A ce titre, l'ANPE mettra en œuvre les tests par simulation ou analogie qui permettent à la fois d'évaluer les aptitudes des jeunes à occuper les « métiers du plein emploi », et de lutter contre les discriminations à l'embauche. Ces plates-formes doivent permettre d'évaluer leurs aptitudes à occuper des métiers qui recrutent.

La mise en place des « **maisons de l'emploi** », mesure « phare » du plan de cohésion sociale, fait l'objet d'une programmation budgétaire dans la loi de programmation pour la cohésion sociale (*supra*, principales observations) ; leur coût prévisionnel évoluera de 120 millions d'euros en 2005 à 300 millions d'euros en 2009, avec un pic à 530 millions d'euros en 2007, dans la perspective de mettre en place 300 maisons.

B. L'INDEMNISATION DES PERSONNES AU CHÔMAGE ET LE CONTRÔLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI (ACTION 2)

Les lignes budgétaires regroupées sous le label d'« indemnisation du chômage et contrôle de la recherche d'emploi », de très inégale importance, évoluent comme suit :

Evolution des crédits dévolus à l'indemnisation du chômage

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Versement à l'UNEDIC au titre de l'AFF et de l'AFR	100,00	119,00	19,00%
Versement à l'UNEDIC au titre des allocations complémentaires	3,05	3,90	27,87%
Subvention de l'Etat au Fonds de solidarité	1 417,50	1 325,58	-6,48%
Total indemnisation du chômage et contrôle de la recherche d'emploi	1 520,55	1 448,48	-4,74%

- Versement à l'UNEDIC au titre de l'AFF et l'AFR

L'**allocation de fin de formation (AFF)**, qui a succédé à l'AFR (allocation formation reclassement) en 2001, est entièrement prise en charge par l'Etat. Elle vise à maintenir un revenu de remplacement, durant 4 mois ou

7 mois selon la filière⁵¹, aux demandeurs d'emplois engagés dans un cursus de formation et ayant épuisé leurs droits.

La dotation s'élève à **119 millions d'euros pour 2005 contre 100 millions d'euros pour 2004.**

Cette augmentation doit permettre une montée en charge du nombre d'allocataire de l'AFF. En effet, en raison de la réforme des filières d'indemnisation du chômage conclue entre les partenaires sociaux le 20 décembre 2002, le nombre d'allocataires pour l'année 2004 devrait augmenter de 25.000, ainsi que la durée moyenne d'indemnisation, portée à 6 mois.

- Subvention au Fonds de solidarité

En **diminution de 6,48 %**, la subvention au Fonds de solidarité s'élève à **1,326 milliard d'euros pour 2005.**

L'indemnisation du chômage « de solidarité »

L'indemnisation du chômage « de solidarité » est assurée par le **Fonds de solidarité**. Ses recettes sont constituées par le produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires, soit 1 % de leur traitement brut, et par une subvention de l'Etat. L'indemnisation prend la forme de **trois allocations fortement différenciées**.

En premier lieu, toute personne justifiant de 5 ans d'activité salariée durant les 10 dernières années, et ayant épuisé ses droits à indemnisation dans le cadre du régime d'assurance chômage, peut percevoir, sous condition de ressources, l'**allocation de solidarité spécifique (ASS)**. Les conditions de versement de l'ASS ont été **récemment modifiées**, avec la **suppression de l'accès à la majoration de l'ASS** à compter du 1^{er} janvier 2004, et une **modification du barème** de l'ASS pour les bénéficiaires vivant en couple et entrés dans le dispositif avant le 1er janvier 1997 (mise en œuvre à compter du second semestre 2004). Il était également prévu de limiter de la durée de versement de l'allocation à 3 ans pour les bénéficiaires de l'ASS âgés de moins de 55 ans, à 2 ans pour les nouveaux allocataires âgés de moins de 55 ans à compter du 1^{er} janvier 2004, mais le gouvernement a renoncé à cette mesure⁵².

⁵¹ Une filière dérogatoire permet le versement de l'AFF sans limitation de durée jusqu'à la fin de la formation, à condition que celle-ci soit qualifiante, et permette d'accéder à des emplois pour lesquels des difficultés de recrutement ont été repérées au niveau local.

⁵² Le resserrement du dispositif arrivait à point nommé pour contrebalancer, dans une certaine mesure, l'effet de la diminution de la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi par l'assurance chômage décidée par la convention UNEDIC du 20 décembre 2002, qui devait entrer dans sa seconde phase d'application à compter de 1^{er} janvier 2004 (pour les nouveaux entrants, les règles nouvelles se sont appliquées à compter du 1^{er} janvier 2003). Il était attendu, en conséquence de cet accord, la sortie de l'assurance chômage de quelques 180.000 allocataires dès le 1^{er} janvier 2004 (et déjà 400.000 au 1^{er} mai 2004 sur 600.000 allocataires concernés), dont il est observé, en général, qu'environ un tiers bascule vers l'ASS, et un autre tiers directement vers le RMI. L'épisode des « recalculés » en a décidé autrement (supra).

Par ailleurs, le Fonds de solidarité attribue l'**allocation d'insertion (AI)** à certaines catégories de demandeurs d'emplois qui n'ont pu acquérir des droits d'indemnisation supérieurs à 3 mois au titre du régime d'assurance chômage (détenus, réfugiés, apatrides).

Enfin, le Fonds de solidarité finance l'**allocation équivalent retraite (AER)** instituée par la loi de finances initiale pour 2002. L'objet de l'AER est d'assurer à des chômeurs âgés qui ont commencé à travailler jeunes et se trouvent en fin de droit ainsi qu'à ceux trop faiblement indemnisés par le régime d'assurance chômage un revenu de remplacement jusqu'à l'âge de leur retraite. Ainsi, cette allocation est attribuée, sous condition de ressources, aux personnes âgées de moins de 60 ans justifiant d'au moins 160 trimestres de cotisations validés dans les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse, qu'ils perçoivent une allocation chômage (« AER de complément ») ou qu'ils soient en fin de droit et perçoivent alors l'ASS ou le RMI (« AER de remplacement »). Ce dispositif a succédé à l'allocation spécifique d'attente (ASA).

La baisse de la subvention s'explique par la diminution des effectifs pris en charge par le fonds de solidarité :

- ASS : 365.500 en 2005 contre 392.500 en 2004 ;
- AER : 35.000 en 2005 contre 41.000 en 2004 ;
- AI : 48.315 en 2005 contre 47.500 en 2004.

En outre, il existe un effet de « loupe » inhérent à la structure des ressources du Fonds de solidarité : la contribution des fonctionnaires est relativement stable, alors qu'elle participe pour plus de 55 % au financement du fonds. La subvention de l'Etat constitue donc la « variable d'ajustement ».

C. LES CONTRATS AIDÉS DANS LES SECTEURS MARCHAND ET NON MARCHAND (ACTION 3)

Les montants dévolus aux contrats aidés, qui accusent une **diminution de plus de 20 %**, s'établissent à **3,155 milliards d'euros** pour 2005. Cette évolution recouvre des mouvements très contrastés, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

Evolution des crédits destinés aux contrats aidés

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Contrat jeune en entreprise	416,14	429,65	3,25%
Emplois jeunes	1 574,70	996,33	-36,73%
Enveloppe unique régionale, dont :	2 001,37	1 653,84	-17,36%
Enveloppe unique régionale - contrats marchands :	578,47	792,06	36,92%
<i>Programme en faveur des chômeurs de longue durée⁵³</i>	16,86	3,34	-80,19%
<i>Primes et exonérations attachées aux CIE</i>	551,70	559,42	1,40%
<i>Enveloppe unique régionale fongible (50 % du montant prévu)</i>	-	219,30	n.s.
<i>contrats de retour à l'emploi</i>	9,91	10,00	0,91%
Enveloppe unique régionale - contrats non marchands :	1 422,90	861,78	-39,43%
<i>CES</i>	543,80	61,57	-88,68%
<i>CEC</i>	809,79	567,91	-29,87%
<i>Enveloppe unique régionale fongible (50 % du montant prévu)</i>	-	219,30	n.s.
<i>CIVIS "association"</i>	69,31	13,00	-81,24%
Fonds d'insertion professionnelle des jeunes	-	75,00	n.s.
Total des contrats aidés	3 992,21	3 154,82	-20,98%

1. Le contrat jeune en entreprise

La dotation arrêtée pour 2005 au titre des contrats « jeunes en entreprise » s'élève à 429,65 millions d'euros, en progression de 3,25 % par rapport à 2004, afin de prendre en charge 90.000 entrées en 2005 comme en 2004.

Le contrat jeune en entreprise

Créé par la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, il vise à y favoriser l'embauche des jeunes de 16 à 22 ans qui ont un niveau de formation inférieur au baccalauréat.

Contrat à durée indéterminée, il ouvre droit à une aide de l'Etat pendant 3 ans, sous la forme du versement à l'employeur d'une compensation forfaitaire de cotisations sociales à hauteur de 225 euros par mois (pour un contrat rémunéré au SMIC et à temps plein, et augmentée à proportion du salaire dans la limite d'un plafond fixé à 292,5 euros, jusqu'à 1,3 fois le SMIC), cumulable avec les allègements de charge existants. Cette aide est toutefois diminuée de moitié la troisième année.

Le **plan de cohésion sociale** a décidé d'une modulation de la prime versée aux employeurs. Son montant est plus élevé pour les jeunes qui n'ont pas achevé un cycle complet de CAP ou BEP ou qui n'ont pas eu accès à la classe de seconde.

⁵³ Ce programme recouvre les stages d'accès à l'entreprise (SAE) et les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE).

2. Les emplois jeunes

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit l'inscription de **996,33 millions d'euros** correspondant au financement du programme « nouveaux services - nouveaux emplois » mis en place par la loi du 16 octobre 1997 en faveur de l'emploi des jeunes. Ces crédits, qui s'élevaient à 2,777 milliards d'euros en 2003, puis à 1,575 milliard d'euros pour 2004, poursuivent leur chute en 2005 : une baisse de 36,7 %, qui représente près de 580 millions d'euros.

Les emplois jeunes

L'Etat fournissait une aide par emploi égale à 80 % du SMIC charges sociales comprises, ce qui représentait 15.924,55 euros au 1^{er} juillet 2002, montant depuis gelé.

L'aide a été offerte pour des contrats de droit privé conclus avec des associations ou des collectivités locales, en vue de répondre à des besoins non satisfaits ou émergents. La participation de l'Etat atteint 100 % pour les jeunes recrutés directement par les ministères⁵⁴, dont 80 % sont normalement supportés par le budget du travail et 20 % par les budgets des ministères concernés (depuis 2004, les adjoints de sécurité sont cependant pris en charge à 100 % par le ministère de l'intérieur).

Ce programme a concerné plus de 330.000 jeunes. Depuis son arrivée, le gouvernement actuel a pour objectif d'accompagner son extinction progressive, qui résulte tout naturellement de la diminution des effectifs résultant de l'arrivée à leurs termes des aides forfaitaires de 5 ans se rapportant aux contrats jeunes, qui ont été conclus à partir de 1998.

Dans le **secteur associatif** (89.000 emplois en 2002), des mesures de soutien transitoire ont été mises en place ; il s'agit :

- du dispositif d'**épargne consolidée**, mis en place en 2002, qui concerne les associations ayant effectué un premier recrutement entre 1997 et 2000. Cette mesure permet de différer une partie de l'aide de l'Etat au-delà de la période initiale de cinq ans, pendant trois années supplémentaires. En outre, une prime de 15.245 euros est répartie sur ces trois années ;

- des **conventions pluriannuelles** dégressives, mises en œuvre en 2003, qui concernent les associations ayant effectué un premier recrutement entre 1997 et 1998 et qui, au terme des cinq ans, n'ont pu acquérir leur autonomie financière. Ces conventions, d'une durée de trois ans, viennent prolonger l'aide de l'Etat, mais leur montant est inférieur à celui de l'aide initial, et de surcroît dégressif.

Au total, les crédits (996,33 millions d'euros) se décomposent ainsi :

- 242,08 millions d'euros figurant à l'article 10 du chapitre 44-01 « Programme nouveaux services - nouveaux emplois », au titre des crédits à répartir au profit du ministère de la justice et celui de l'éducation nationale ;

⁵⁴ Les ministères concernés sont la justice, l'intérieur et l'éducation nationale.

- 754,25 millions d'euros portés par l'article 20 du chapitre 44-01 « Programme nouveaux services - nouveaux emplois », au titre des crédits versés au CNASEA pour le financement des emplois jeunes dans les associations, les collectivités locales et les établissements publics.

La décrue des crédits est naturellement corrélée à celle des effectifs totaux, qui passent de 241.000 en 2002 à 153.000 en 2003, à 97.500 en 2004, puis à 62.300 en 2005.

3. L'enveloppe unique régionale

Le plan de cohésion sociale procède à une rationalisation des contrats aidés. Elle comprend deux mouvements : d'une part la mise en extinction de certains dispositifs, d'autre part, la création de nouveaux dispositifs en remplacement de certains des dispositifs mis en extinction.

a) Dispositifs mis en extinction

- Les **stages d'accès à l'entreprise (SAE)** : les crédits inscrits s'élèvent à **3,34 millions d'euros** en 2005 contre 16,86 millions d'euros en 2004, en raison de la cessation des entrées en SAE à compter du début de l'année 2005 prévue par le plan de cohésion sociale. La dotation inscrite permettra de financer 13.324 stages conclus en 2004.

- Les **contrats emploi solidarité (CES)** : la dotation arrêtée pour 2005 s'élève à **61,57 millions d'euros**, soit une diminution des crédits de 482,23 millions d'euros par rapport à 2004. En effet, la mise en place du **contrat d'accompagnement vers l'emploi, qui se substitue au CES**, a pour conséquence la cessation en 2005 des entrées dans ce contrat. Les crédits inscrits pour le PLF 2005 visent à financer le coût des contrats en cours.

- Les **contrats emploi consolidé (CEC)** : La dotation prévue pour 2005 est de **567,91 millions d'euros** contre 809,79 millions d'euros pour 2004. En effet, la mise en place du **contrat d'accompagnement vers l'emploi, qui se substitue aussi au CEC**, a pour conséquence la cessation en 2005 des entrées dans ce contrat.

- Les **contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS-Accompagnement vers l'emploi d'utilité sociale)** : les crédits inscrits pour 2005 s'élèvent à **13 millions d'euros** contre 69,31 millions d'euros en 2004, afin de financer le coût des 1.000 contrats conclus en 2004.

- Les **contrats initiative emploi (CIE)** : la dotation prévue pour 2005 ressort à **559,42 millions d'euros**, contre 551,70 millions d'euros en 2004, marquant ainsi une augmentation de 1,38 %. Compte tenu de la **mise en place**

du contrat marchand également nommé « **CIE** » par le plan de cohésion sociale, les entrées sont supprimées à compter du début de l'année 2005 dans l'« ancien » CIE, la dotation inscrite permettant de financer le coût des contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2005. La progression des montants inscrits s'explique par l'inscription de crédits correspondant à un solde dû au titre des exonérations accordées avant 2002 ; les primes des CIE, qui s'établissent à 469,42 millions d'euros pour 2005, marquent une diminution de 7 %, évolution plus significative.

• Les **contrats de retour à l'emploi (CRE)** : la dotation pour 2005 s'élève à **10 millions d'euros** contre 9,91 millions d'euros pour 2004, ce qui correspond à un ajustement aux besoins pour ce contrat en extinction depuis 1995.

b) Nouveaux dispositifs

Pour le secteur non marchand, le **contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE)** est créé en remplacement des CES et CEC, tandis que pour le secteur marchand, le « **nouveau** » **contrat initiative emploi (CIE)** est mis en place.

Ces deux contrats aidés seront mis en œuvre dans le cadre de l' « enveloppe unique régionale ».

Le préfet de région encadrera le niveau des aides, après consultation des instances locales dans le cadre du service public de l'emploi régional, en fonction du type d'employeurs, des publics accueillis et de l'effort consenti par l'employeur en matière de formation et d'accompagnement.

Les niveaux d'aides mensuelles moyens servant de paramètres de base à la mise en œuvre des contrats d'accompagnement vers l'emploi et aux contrats initiative emploi dans le cadre de l'enveloppe unique régionale sont les suivants :

- CIE : aide mensuelle moyenne de 259,50 euros par mois ;
- CAE : aide mensuelle moyenne de 479,40 euros par mois.

Ainsi, la dotation de **438,60 millions d'euros** pour 2005 permettra la notification aux services chargés de la mise en œuvre de ces contrats, de 2.760.000 « mois primés » à un taux moyen d'aide mensuelle de 374 euros ; le montant de l'aide attribuée sera déterminé territorialement en fonction, notamment, des difficultés rencontrées par les publics concernés, de la situation locale du marché de l'emploi, et des possibilités offertes par les employeurs en termes d'accompagnement personnalisé, de tutorat et, le cas échéant, de formation des salariés embauchés.

Au total, les crédits situés dans le **périmètre de la future enveloppe régionale** s'élèvent à **1,653 milliard d'euros** pour **2005** (contre **2 milliards d'euros** pour **2004**).

4. Le Fonds d'insertion professionnelle des jeunes

Dans la dynamique du plan de cohésion sociale, qui prévoit l'accompagnement de 800.000 jeunes sortis du système scolaire sans qualification vers l'emploi durable, il a été décidé de créer un Fonds d'insertion professionnelle des jeunes, doté de **75 millions d'euros pour 2005**, afin de financer les actions nécessaires, formations ou stages, pour les jeunes les plus en difficulté. Ce fonds doit être mobilisé par les missions locales et les PAIO⁵⁵.

D. L'ACTIVATION DES MINIMA SOCIAUX (ACTION 4)

Les crédits consacrés à l'« activation des minima sociaux » progressent de façon considérable en raison de la création du contrat d'avenir. Ils s'établissent à **393 millions d'euros** pour 2005.

Evolution des crédits destinés à l'« activation des minima sociaux »

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
RMA	20,00	10,11	-49,45%
Contrats d'avenir	-	383,00	n.s.
Activation des minima sociaux	20,00	393,11	n.s.

E. LES PARCOURS INDIVIDUALISÉS VERS L'EMPLOI (ACTION 5)

Etablis à **297,5 millions d'euros** pour 2005, les crédits destinés aux parcours individualisés vers l'emploi font **plus que doubler**, enregistrant notamment la forte augmentation des crédits alloués au programme TRACE⁵⁶ et au CIVIS, qui font plus que tripler.

⁵⁵ Permanences accueil-information-orientation.

⁵⁶ Trajet d'accès à l'emploi.

Evolution des crédits destinés aux parcours individualisés vers l'emploi

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
TRACE et CIVIS, dont :	53,28	172,24	223,27%
<i>Programme TRACE : fonctionnement</i>	11,71	8,75	-25,28%
<i>Programme TRACE : bourses d'accès à l'emploi</i>	4,36	-	ns
<i>Programme TRACE : contrats de plan Etat-régions</i>	1,19	0,76	-36,13%
<i>CIVIS (accompagnement)</i>	36,02	110,73	207,41%
<i>Bourses intermédiaires pour l'insertion des jeunes</i>	-	52	ns
Parrainage, ARAF, LAS, COTOREP	4,10	3,52	-14,15%
Orientation des jeunes (ML, PAIO)	74,08	113,69	53,47%
Expérimentation du programme 2 "Accès et retour à l'emploi" en régions Centre et Provence Alpes Côte d'Azur	-	8,37	n.s.

1. Du « Trajet d'accès à l'emploi » (TRACE) au CIVIS « accompagnement »

• Le programme TRACE

Compte tenu de la mise en œuvre du dispositif CIVIS (*infra*), les crédits inscrits sur le chapitre 44-70-61 « TRACE (fonctionnement) » pour 2005 qui s'élèvent à **8,75 millions d'euros** contre 11,71 millions d'euros en 2004, soit une baisse de 25,3 %, permettront de financer les dépenses au titre des entrées des années antérieures à 2003

Le programme TRACE

Le programme TRACE a été mis en place par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions. Le « trajet d'accès à l'emploi » consiste en un accompagnement personnalisé renforcé en faveur des jeunes de 16 ans à 25 ans en grande difficulté et confrontés à des risques d'exclusion.

L'accompagnement mis en place dans le cadre de TRACE repose sur l'établissement avec le jeune d'un diagnostic global de sa situation, afin de construire un parcours d'insertion individualisé. Selon la situation du jeune, le parcours peut associer des prestations de formation, des périodes d'immersion en entreprise (stages ou emplois aidés) et la mise en relation avec d'autres partenaires publics afin de faciliter, le cas échéant, l'accès aux soins, à un logement ou à une aide financière. Le parcours peut durer jusqu'à 18 mois.

Le pilotage du programme a été confié au réseau d'accueil et d'orientation des jeunes (missions locales et PAIO) qui assure directement la prise en charge des jeunes ou recourt à des opérateurs externes sélectionnés dans le milieu associatif.

• **Le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS-Accompagnement vers l'emploi et la création d'entreprise)**

Le programme CIVIS repose sur l'articulation de deux dispositifs, l'un de la compétence des régions, l'autre de la compétence de l'Etat, les modalités respectives devant être modifiées par le projet de loi de programmation relative à la cohésion sociale.

En 2005, les crédits alloués aux régions au titre du CIVIS, connaissant un **triplément**, s'élèvent à **110,73 millions d'euros**. Cette augmentation se situe dans le prolongement de l'article 138 de la loi de finances pour 2004, qui organisait la décentralisation du CIVIS et prévoyait une progression de la dotation aux régions en raison de la montée en charge de ce dispositif.

Le CIVIS « accompagnement » (ou « régional »)

Depuis le 1^{er} janvier 2004, les régions sont compétentes pour organiser les actions d'accompagnement personnalisé et renforcé en faveur des jeunes en difficulté, et mettre en œuvre le CIVIS. Ce contrat s'adresse principalement aux jeunes de 16 à 24 ans révolus, d'un niveau de qualification inférieur ou égal au niveau IV et, le cas échéant, à ceux n'ayant pas achevé le premier cycle de l'enseignement supérieur et rencontrant des difficultés particulières d'insertion. Le CIVIS engage le jeune dans un parcours d'insertion professionnelle, d'une durée de 24 mois maximum, dont le support peut être un contrat jeune en entreprise, un contrat de professionnalisation, un contrat d'apprentissage ou un contrat dans une association d'utilité sociale, ou encore une assistance à la reprise ou la création d'une activité non salariée. Les jeunes majeurs engagés dans CIVIS peuvent bénéficier d'une allocation d'un montant de 300 euros par mois au maximum, pendant les périodes durant lesquelles ils ne bénéficient d'aucun revenu.

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit un **aménagement et un renforcement du CIVIS régional**, pour les jeunes sortis sans aucune qualification du système scolaire. Les missions locales et PAIO seront chargées de mettre en œuvre ce dispositif. Un contrat d'objectif et de moyens conclu entre l'Etat, la région, les autres collectivités territoriales, et le cas échéant, les partenaires sociaux, précisera, au vu d'un diagnostic territorial, les résultats à atteindre pour l'insertion professionnelle des jeunes concernés et les moyens mobilisés par chaque partie.

L'Etat contribuera également au financement du dispositif, à travers la **création, sur cinq ans, de 2.500 postes de « référents » et de « coordonnateurs » du dispositif** (*infra*), la création d'un **Fonds d'insertion professionnelle des jeunes** (actions formatives et éducatives, *supra*) et la création d'une **allocation intermédiaire**, servie au jeune entre deux contrats, afin qu'il n'y ait pas rupture de revenu (*infra*).

- **La bourse intermédiaire pour l'insertion des jeunes**

Dans le cadre du plan de cohésion sociale, il est créé une bourse intermédiaire pour l'insertion des jeunes. Cette bourse est servie quand le jeune est « entre deux contrats », afin qu'il n'y ait pas de rupture de revenu.

Des crédits d'un montant de **52 millions d'euros** sont ainsi prévus pour 2005, qui seront mobilisés pour abonder les efforts des régions, compétentes pour la mise en œuvre du CIVIS, dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens.

2. Le parrainage

Le parrainage vers l'emploi constitue une démarche efficace d'appui à l'insertion professionnelle qui s'inscrit dans la lutte contre toutes les formes de discriminations et complète l'ensemble des services disponibles sur un territoire dans le cadre du PAP-ND (*supra*). Il peut être utilisé pour la sortie de TRACE et du volet accompagnement vers l'emploi du programme CIVIS, afin d'améliorer les chances de succès de parcours d'insertion professionnelle des jeunes.

La dotation inscrite pour 2005 s'élève à 3,52 millions d'euros contre 3,93 millions d'euros pour 2004, mais une partie des crédits a été transférée sur le chapitre 39-01 (expérimentation du programme 2 de la mission « travail » par les régions Centre et PACA).

3. L'orientation des jeunes

Le **réseau d'accueil des jeunes** est composé des **missions locales (ML)** et des **permanences accueil-information-orientation (PAIO)**.

Le réseau d'accueil des jeunes

Le réseau des missions locales et PAIO est chargé de définir et de mettre en œuvre des parcours personnalisés d'insertion au profit des jeunes en difficultés sociale ou professionnelle. Il s'agit d'une part, de mettre à disposition des jeunes les prestations offertes aux demandeurs d'emploi par l'ANPE et, d'autre part, de définir les modalités d'orientation et de suivi en matière de formation professionnelle des jeunes et d'accompagnement social.

Le renforcement du réseau d'accueil est éligible à un cofinancement du Fonds social européen au titre de l'« axe 1 » des mesures d'activation des politiques de l'emploi. Celui-ci vise l'accueil des jeunes en difficulté de « niveau V » et « infra V », relevant notamment des quartiers faisant l'objet de la politique de la ville, pour lesquels est financé un accompagnement renforcé et individualisé vers l'emploi.

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit de renforcer l'accompagnement des jeunes sortis sans aucune qualification du système scolaire. Les missions locales et les PAIO seront chargés de mettre en œuvre ce dispositif. Un contrat d'objectif et de moyens conclu entre l'Etat, la région, les autres collectivités territoriales, et le cas échéant, les partenaires sociaux, précisera, au vu d'un diagnostic territorial, les résultats à atteindre pour l'insertion professionnelle des jeunes concernés et les moyens mobilisés par chaque partie.

L'Etat contribuera au financement du renforcement de l'accompagnement des jeunes que prévoit le plan de cohésion sociale par la **création sur 5 ans de 2.500 postes de « référents » et de « coordonnateurs »**. Les référents seront choisis parmi les professionnels du service public de l'emploi, les travailleurs sociaux actifs dans les quartiers et les seniors expérimentés dans le champ éducatif. Les coordonnateurs seront placés au niveau des bassins d'emploi pour développer les partenariats locaux et piloter les référents. Des crédits d'un montant de **66 millions d'euros** ont été inscrits pour 2005 afin de recruter ces personnels.

F. L'INSERTION DES PUBLICS FRAGILES (ACTION 6)

Les crédits destinés à l'insertion des plus fragiles, qui **progressent de 9,14 %** en conséquence, notamment, des mesures du plan de cohésion sociale, s'établissant à **1,390 milliard d'euros** pour 2005.

Evolution des crédits destinés à l'insertion des plus fragiles

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Insertion par l'économique	154,80	214,35	38,47%
Travailleurs handicapés	1 118,72	1 170,01	4,58%
Expérimentation du programme 2 "Accès et retour à l'emploi" en régions Centre et Provence Alpes Côte d'Azur	-	5,50	n.s.
Insertion des publics fragiles	1 273,52	1 389,86	9,14%

1. L'insertion par l'économique

Les crédits destinés à l'insertion par l'économique progressent de **38,47 %** en conséquence des mesures du plan de cohésion sociale, s'établissant à **214,35 millions d'euros** pour 2005.

Les dispositifs mis en oeuvre s'adressent aux personnes les plus éloignées de l'emploi. Les **entreprises d'insertion (EI)**, les **entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)** constituent, avec les **associations intermédiaires (AI)**, les principaux instruments d'insertion par l'économique. Ces structures permettent de bénéficier d'exonérations de cotisations sociales, et, pour les EI et les ETTI, d'une aide au poste. L'exonération spécifique de

cotisations patronales sera remplacée à compter du 1^{er} juillet 2005 par l'exonération de droit commun (pour les AI, il n'y a pas d'exonération).

Par ailleurs, l'Etat intervient globalement en soutenant financièrement, dans le cadre des **fonds départementaux pour l'insertion** par l'activité économique, le développement et la consolidation des activités mises en œuvre par les EI, ETTI et AI au profit des personnes en grande difficulté.

Enfin, l'insertion par l'économique bénéficie également de **cofinancements communautaires** au titre du Fonds social européen (FSE).

Le tableau suivant montre l'évolution des crédits se rapportant aux différentes interventions en vue de favoriser l'insertion par l'économique :

Evolution des crédits destinés à l'insertion par l'économique

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Entreprises d'insertion (EI) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)	61,32	90,73	47,96%
Fonds départemental pour l'insertion	8,13	19,64	141,57%
Exonérations de cotisations sociales	43,71	34,00	-22,21%
Participation de l'Etat au cofinancement du FSE aux EI	30,62	31,71	3,56%
Associations intermédiaires (AI)	5,14	13,24	157,59%
Aide aux chantiers d'insertion	-	24,00	n.s.
Contrats de plan Etat-régions	1,61	1,03	-36,02%
Dotation globalisée expérimentale de la région Centre	4,27	-	n.s.
Insertion par l'économique	154,80	214,35	38,47%

Les augmentations les plus notables résultent des mesures du plan de cohésion sociale qui mobilise en faveur de l'insertion par l'activité économique des moyens financiers accrus.

L'accroissement de près de 50 % des crédits se rapportant aux EI et aux ETTI s'explique notamment par 9,71 millions d'euros de mesures nouvelles au titre de la revalorisation de l'aide au poste versée aux ETTI (51.000 euros en 2005 contre 22.415 euros en 2004) et 17 millions d'euros supplémentaires correspondant au financement de 1.750 nouveaux postes dans les EI.

La loi de programmation pour la cohésion sociale a programmé ainsi l'évolution du nombre de postes dans les entreprises d'insertion, qui doit être porté de 11.000 en 2004 à 15.000 en 2009.

Evolution du nombre de postes aidés dans les entreprises d'insertion selon l'échéancier figurant au IV de l'article 38 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de postes aidés	13.000	14.000	15.000	15.000	15.000

Trois catégories de dépenses, qui font l'objet d'une programmation distincte par le IV de l'article 38, ont pour objet de permettre cette création de 4.000 postes :

- une aide nouvelle, destinée à financer l'accompagnement dans les **chantiers d'insertion**, fixée à 24 millions d'euros « en valeur 2004 », qui doit être inscrite au budget de l'Etat pour 2005 et reconduite jusqu'en 2009 ;

- une dotation de l'Etat au titre de l'aide à l'accompagnement pour les **associations intermédiaires** prévue à l'article L. 322-4-16 du code du travail, fixée à 13 millions d'euros « en valeur 2004 », qui doit être inscrite au budget de l'Etat pour 2005 et reconduite jusqu'en 2009. Cette dotation a pour objet de généraliser l'aide destinée à financer l'accompagnement socioprofessionnel dans les associations intermédiaires, seules 56 % d'entre elles en bénéficiant aujourd'hui ;

- une dotation de l'Etat au **Fonds départemental d'insertion** prévu à l'article L. 322-4-16-5 du code du travail, qui évolue comme suit :

Dotation de l'État au fonds départemental d'insertion selon l'échéancier figurant au IV de l'article 38 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

(en millions d'euros valeur 2004)

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Dotation de l'État	13,4	18	21	21	21

2. Les travailleurs handicapés

Les crédits destinés à favoriser les travailleurs handicapés progressent de **4,58 %** en 2005, pour s'établir à **1,17 milliard d'euros**.

Evolution des crédits destinés aux travailleurs handicapés

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées	8,58	7,60	-11,42%
Ateliers protégés (AP) et centres de distribution du travail à domicile	42,95	39,40	-8,27%
Garantie de ressource des travailleurs handicapés (GRTH)	1 066,29	1 122,43	5,26%
Contrats de plan Etat-régions	0,90	0,57	-36,67%
Travailleurs handicapés	1 118,72	1 170,01	4,58%

La politique d'insertion des travailleurs handicapés menée par le ministère de l'emploi s'inscrit dans le cadre des lois d'orientation n° 75-534 du 30 juin 1975 et n° 87-517 du 10 juillet 1987.

L'insertion professionnelle des travailleurs handicapés repose sur le principe de l'obligation d'emploi, édicté par la loi du 10 juillet 1987. Ce principe oblige tout employeur du secteur privé et tout établissement public à caractère industriel ou commercial de plus de 20 salariés ou plus à employer, dans la proportion de 6 % de son effectif salarié, des travailleurs handicapés.

Cette obligation peut être satisfaite soit par l'embauche directe de travailleurs handicapés, soit par la conclusion de contrats avec des organismes du milieu protégé (ateliers protégés, centres d'aide par le travail), soit par le versement d'une contribution à l'AGEFIPH (association pour la gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées).

L'aide de l'Etat aux travailleurs handicapés prend la forme :

- d'une **garantie de ressources en faveur des travailleurs handicapés (GRTH)**, mise en place par la loi d'orientation du 30 juin 1975 précitée. La garantie de ressources assure aux personnes handicapées travaillant en milieu protégé (centres d'aide par le travail, ateliers protégés) un revenu minimum, calculé par référence au SMIC, composé d'une rémunération à la charge du centre d'aide par le travail (CAT) ou de l'atelier protégé (AP) et d'un complément de rémunération versé par le ministère chargé de l'emploi. La prise en charge par l'Etat d'une partie de la rémunération permet de ne pas faire peser sur la structure le manque à gagner lié à la moindre productivité du travailleur handicapé. Pour les travailleurs employés en milieu ordinaire, la prise en charge de la GRTH a été confiée à l'AGEFIPH en 1997. La réforme de la loi de 1975 en cours devrait substituer à la GRTH une **aide au poste en « entreprise adaptée »** (anciens ateliers

protégés)⁵⁷. Pour 2005, les crédits se trouvent en **augmentation de 5,26 %**, atteignant **1,122 milliard d'euros**, en raison de la forte progression du SMIC ; l'ensemble des mesures nouvelles nécessaires en 2005 résultant de la création de places nouvelles et de la réforme de l'aide au poste en AP et en CAT prévue par le projet de loi relatif aux personnes handicapées devraient être mis à la charge de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie créée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ;

- d'un soutien au **fonctionnement des ateliers protégés et des centres de distribution du travail à domicile** : pour les personnes handicapées ne pouvant accéder au travail en milieu ordinaire, l'Etat subventionne la création de places en ateliers protégés. Cette subvention de fonctionnement est attribuée au regard d'un projet économique et commercial et a pour objet de compenser le surcroît de charges résultant de l'emploi de travailleurs à capacité professionnelle réduite ;

- d'un soutien financier **aux programmes départementaux d'insertion des travailleurs handicapés**.

Pour ces deux dernières lignes budgétaires, la diminution des crédits pour 2005 (cf. tableau *supra*) s'explique par la mise en place de l'expérimentation du programme 2 par les régions Centre et Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui nécessite le transfert des crédits leur revenant vers le chapitre d'expérimentation du programme 2 « Accès et retour à l'emploi » (chapitre 39-01).

G. L'EXPÉRIMENTATION DES BUDGETS OPÉRATIONNELS DE PROGRAMMES EN 2005

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, les services déconcentrés des régions Centre et Provence-Alpes-Côte-d'Azur

⁵⁷ En effet, le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, actuellement en navette, dispose dans son article 19, pour les futures entreprises adaptées (anciens ateliers protégés) qu'elles sont agréées par le représentant de l'Etat dans la région et passent avec lui un contrat d'objectifs triennal, prévoyant notamment, par un avenant financier annuel, un contingent d'aides au poste. Ce contrat précise les conditions dans lesquelles le contingent d'aides au poste peut être révisé en cours d'année, en cas de variation de l'effectif employé. Le projet de loi prévoit pour les travailleurs handicapés employés en Entreprise adaptée un salaire minimum égal au SMIC à la charge intégrale de l'employeur. L'article 18 du même projet prévoit « qu'une aide peut être attribuée sur décision du directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, après avis éventuel de l'inspecteur du travail. Cette aide demandée par l'employeur peut être allouée en fonction des caractéristiques des bénéficiaires de la présente section, dans des conditions fixées par décret en conseil d'Etat. Elle est versée par l'association qui gère le Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés.

expérimentent, en 2005, la mise en œuvre des actions 1, 5 et 6 du programme 2 « accès et retour à l'emploi » (*supra*).

A ce titre, les services déconcentrés auront à charge de construire un budget opérationnel de programme (BOP) concernant les crédits qui seront mis à leur disposition dans le cadre d'un chapitre globalisé (chapitre 39-01). L'expérimentation portera en outre sur la mise en place d'un dialogue de gestion entre les différents niveaux de l'administration.

Ce chapitre expérimental est doté de 14,24 millions d'euros pour 2005, dont 0,37 million d'euros pour la mise en relation entre offres et demandes d'emploi, 8,37 millions d'euros pour les parcours individualisés vers l'emploi, et 5,5 millions d'euros pour l'insertion des publics fragiles.

III. L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES, ET DÉMOGRAPHIQUES (PROGRAMME 3)

Les crédits destinés à l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques, fixés à 4,929 milliards d'euros en 2004, affichent une **baisse de 1,85 %** pour 2005, s'établissant **4,838 milliards d'euros**. Le tableau suivant permet de rendre compte de l'évolution des crédits précités, dans leurs différentes composantes :

Evolution des crédits destinés à l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Action 1 : soutien à la professionnalisation des actifs, dont :	2 718,98	2 479,58	-8,80%
Apprentissage	2 098,68	1 918,96	-8,56%
Soutien à la professionnalisation des personnes sans emploi	601,14	539,27	-10,29%
Actions adaptées aux besoins des personnes illettrées	19,16	19,33	0,88%
Expérimentation du programme 3 en régions Champagne-Ardenne et Franche Comté	-	2,03	n.s.
Action 2 : amélioration de la qualification des actifs et développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE), dont :	1 754,53	1 730,52	-1,37%
Qualification des demandeurs d'emploi (dont AFPA)	660,27	643,69	-2,51%
Reconnaissance des qualifications	1 088,47	1 080,77	-0,71%
Transparence de l'utilisation des fonds de la formation professionnelle	5,79	4,20	-27,46%
Expérimentation du programme 3 (<i>supra</i>)	-	1,86	n.s.
Action 3 : anticipation et accompagnement des mutations économiques, dont :	455,28	627,68	37,87%
Adaptation de la main d'oeuvre aux évolutions de l'emploi et des compétences	57,77	57,00	-1,33%
Reclassement des salariés licenciés	397,51	566,55	42,52%
Expérimentation du programme 3 (<i>supra</i>)	-	4,13	n.s.
Total du programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 928,79	4 837,78	-1,85%

Cette diminution résulte principalement de la réforme du mode de financement de l'apprentissage (cf. *supra*), qui comporte notamment une augmentation de 0,06 point de la taxe d'apprentissage (prévue par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2005), dont l'accroissement du produit, estimé à 197 millions d'euros, est affecté aux régions, dont le montant des crédits décentralisés à destination de l'apprentissage est réduit à due concurrence.

A. LE SOUTIEN À LA PROFESSIONNALISATION DES ACTIFS (ACTION 1)

En baisse de 8,80 %, le soutien à la professionnalisation des actifs s'établit à 2,480 milliards d'euros pour 2005, sous l'impact principal de la réforme de l'apprentissage (*supra*).

1. L'apprentissage

La baisse de 8,56 % des crédits dévolus à l'apprentissage, qui s'établissent à 1,919 milliard d'euros pour 2005, recouvre des mouvements contrastés, comme le montre le tableau suivant :

Evolution des crédits destinés à l'apprentissage

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Dotation de décentralisation de l'apprentissage	1 038,70	1 128,18	8,61%
Contrats d'apprentissage : primes	265,41	15,22	-94,27%
Contrats d'apprentissage : exonérations	791,34	773,13	-2,30%
Contrats de plan Etat-régions	3,23	2,43	-24,77%
Apprentissage	2 098,68	1 918,96	-8,56%

- La dotation de décentralisation de l'apprentissage

Le tableau ci-après montre l'évolution, article par article, des crédits du chapitre 43-06 « Dotation de décentralisation relative à l'apprentissage et à la formation professionnelle » de 2000 à 2005, concernant l'apprentissage.

Evolution des dotations de décentralisation de la formation professionnelle concernant l'apprentissage

(en millions d'euros)

Chapitre 43-06 ⁵⁸	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Evolution 2005/2004
Article 10 : Loi du 7 janvier 1983	511,85	532,86	545,76	556,38	383,12	-31,14%
Article 20 : Rénovation de l'apprentissage	17,02	17,71	18,11	18,46	12,71	-31,14%
Article 60 : Rééquilibrage aménagement du territoire	8,84	9,20	9,41	9,59	9,91	3,29%
Article 81 : Primes d'apprentissage			46,42	454,27	722,44	59,03%
TOTAL	537,71	559,77	619,70	1 038,71	1 128,18	8,61%

⁵⁸ Chapitre intitulé « Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle, à l'apprentissage et à l'insertion des jeunes dans la vie sociale ».

Les crédits inscrits sur les articles 10 et 20 passent de 574,84 millions d'euros pour 2004 à 395,83 millions d'euros pour 2005. Cette forte diminution s'explique par le transfert en progressif en ressource propre *via* la création d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage, dont le taux est fixé en 2005 à 0,06% de la masse salariale, ce qui représente 197,92 millions d'euros. Ce taux doit s'établir à 0,12 % en 2006, et à 0,18 % les années suivantes. Compte tenu de cette ressource, **les moyens progressent conformément au taux d'évolution de la dotation globale de décentralisation (+3,28983% en 2005).**

Les crédits portés par la ligne « Rééquilibrage aménagement du territoire » progressent suivant le même taux (cf. tableau ci-dessus).

Les crédits concernant les primes d'apprentissage, qui s'élèvent à 722,44 millions d'euros pour 2005, en progression de 59,03 %, marquent le quasi-achèvement de leur transfert aux régions (passage de 63 % à 97 % de la dépense de référence). Cette augmentation est naturellement bonifiée par l'indexation sur la dotation globale de décentralisation⁵⁹.

Le transfert des primes d'apprentissage

La loi du 6 mai 1996, introduisant l'article L. 118-7 du code du travail, a instauré l'**indemnité compensatrice forfaitaire** à laquelle ouvrent les contrats d'apprentissage, qui est versée par l'Etat à l'employeur. Cette indemnité est composée d'une **aide à l'embauche** et d'une **indemnité de soutien à la formation** versée à l'issue de chaque année du cycle de formation

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, au 1^{er} janvier 2003, la prise en charge de cette indemnité compensatrice.

Ce transfert est matérialisé par l'article 43-06-81 « Application de l'article 107 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Primes d'apprentissage ».

Pour tenir compte du caractère progressif de la prise en charge de l'indemnité compensatrice par les régions, puisqu'elle ne concerne que les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003, il était prévu, compte tenu de la démographie de ces contrats, que les régions disposeraient en 2003 de **6 % de la dépense exposée par l'Etat en 2002** (évaluée à 756 millions d'euros fin 2002), cette part étant portée à **63 % en 2004, 97 % en 2005, puis 100 % à partir de 2006.**

- Les primes attachées aux contrats d'apprentissage

Ces primes se trouvent en très forte baisse, car l'Etat n'en finance plus, pour 2005, que 3 %, après en avoir encore financé 37 % en 2004 (cf. encadré ci-dessus). Les crédits correspondants, qui s'élevaient encore à 256,41 millions d'euros pour 2004, s'établissent ainsi à 15,22 millions d'euros pour 2005.

⁵⁹ On vérifie bien que : $454,27 / 63 \% \times 97 \% \times 1,0328983 = 722,44$.

- Les exonérations attachées aux contrats d'apprentissage

En diminution de 2,3 %, les crédits se rapportant aux exonérations de charges des contrats d'apprentissage s'établissent à 773,13 millions d'euros pour 2005. Cette baisse de 18,21 millions d'euros enregistre les effets :

- d'une modification du régime des exonérations des contrats d'apprentissage qui engendre une économie de 32,6 millions d'euros (cf. examen de l'article 75 rattaché) ;

- d'un ajustement aux besoins, pour moins 33,6 millions d'euros ;

- d'une mesure nouvelle de 38 millions d'euros pour le financement de 15.000 apprentis supplémentaires ;

- d'une mesure nouvelle de 10 millions d'euros pour financer l'entrée de 4.000 jeunes dans le dispositif PACTE (parcours d'accès à la fonction publique d'Etat, territoriale et hospitalière) dans le cadre du plan de cohésion sociale.

2. La professionnalisation des personnes sans emploi

Les crédits alloués à la professionnalisation des personnes sans emploi, en **baisse de 10,29 %** pour 2005, s'établissent à **539,27 millions d'euros**. Cette diminution des crédits recouvre des mouvements très contrastés, marqués par la création du contrat de professionnalisation et l'extinction des stages « occupationnels », comme le montre le tableau suivant :

Evolution des crédits destinés à la professionnalisation des personnes sans emploi

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Contrats de qualification « jeune »: exonérations	363,34	176,00	-51,56%
Contrats de professionnalisation : exonérations	-	240,00	n.s
Contrats de qualification « adulte » : primes	22,76	17,04	-25,13%
Contrats de professionnalisation : primes	-	39,20	ns
<i>Total partiel</i>	<i>386,10</i>	<i>472,24</i>	<i>22,31%</i>
Fonctionnement des Ateliers pédagogiques personnalisés	15,70	19,86	26,48%
Programme en faveur des chômeurs de longue durée : fonctionnement	98,79	25,62	-74,07%
Programme en faveur des chômeurs de longue durée : Rémunération des SIFE	99,64	21,21	-78,71%
Contrats de plan Etat-régions	0,44	0,33	-24,75%
Dotation globalisée expérimentale en région Centre	0,46	-	ns
Professionnalisation des personnes sans emploi	601,14	539,27	-10,29%

• L'extinction des contrats de qualification et la mise en place des contrats de professionnalisation

Dans le cadre du plan de cohésion sociale, les contrats de qualification, qui comprennent les contrats de qualification « adulte », les contrats de qualification « jeune » (contrats de qualification *stricto sensu*, contrats d'adaptation et les contrats d'orientation), ont laissé la place au nouveau **contrat de professionnalisation depuis le 1^{er} octobre 2004**.

Les moyens dévolus à ces contrats augmentent de 22,31 %, pour s'établir à 472,24 millions d'euros pour 2005.

Cette hausse recouvre les mouvements suivants :

- concernant les « anciens » contrats, les primes et les exonérations inscrites, qui se rapportent à l'« encours » de contrats au 1^{er} octobre 2004, s'élèvent encore à 193,04 millions d'euros pour 2005, ce qui représente une diminution de moitié ;

- les crédits inscrits au profit du nouveau contrat de professionnalisation s'élèvent à 279,20 millions d'euros.

• Les ateliers pédagogiques personnalisés (APP)

La dotation arrêtée pour les APP en 2005, s'élève à 19,86 millions d'euros, en augmentation de 26,5 % par rapport à 2004.

Les APP

Les APP mis en place à partir de 1983 en région Rhône-Alpes constituent un réseau de 469 sites répartis sur l'ensemble des régions et les DOM-TOM, de 260 antennes en milieu rural, et de 30 en milieu carcéral. Ils répondent aux besoins individuels relatifs aux savoirs et culture générale et technologique de base pour toute personne sortie de système scolaire, accédant difficilement à l'offre de formation traditionnelle.

Un cahier des charges national s'impose à tous les organismes et le label APP est attribué par les directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) dans le cadre d'un conventionnement.

- L'extinction des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE)

Le plan de cohésion sociale, dans le cadre de la rationalisation des dispositifs d'insertion dans les secteurs marchands et non marchand, met en extinction les stages SIFE collectif et individuels dès 2005. La dotation inscrite pour 2005, en chute de plus de 76 %, s'élève encore à 46,83 millions d'euros. Ces crédits devront financer les stages et les rémunérations correspondants aux bénéficiaires entrés avant le 1^{er} janvier 2005 (soit 56.655 entrées au titre des « SIFE collectifs » et 21.511 autres entrées au titre des SIFE individuels).

3. Les actions adaptées aux besoins des personnes illettrées

Les actions adaptées aux besoins des personnes illettrées **progressent**, en valeur, de **0,88 %** en 2005, pour s'établir à **19,33 millions d'euros**.

Le programme "Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme" (IRILL)

Le programme "Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme" (IRILL) institué par la circulaire DFP/DE n° 97/1 du 6 janvier 1997 permet le financement d'actions de formation pour les détenus et les personnes en situation d'illettrisme.

- Volet « illettrisme »

Ces actions de formation revêtent différentes formes pédagogiques, qui s'adaptent aux spécificités du public adulte, en utilisant les acquis et l'expérience des stagiaires, notamment à travers des situations de la vie et de mises en situation de travail

Les formations mises en œuvre donnent lieu essentiellement à des attestations de compétences et pour partie à des certifications.

- Volet « Détenus »

Le volet « Détenus » du programme IRILL permet le financement d'actions de formation au profit des détenus et plus largement des personnes placées sous main de justice illettrés.

B. AMÉLIORATION DE LA QUALIFICATION DES ACTIFS ET DÉVELOPPEMENT DE LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE (VAE) (ACTION 2)

Les crédits destinés à l'amélioration de la qualification des actifs et au développement de la VAE **diminuent de 1,37 %** en 2005, s'établissant à **1,731 milliard d'euros**.

Evolution des crédits destinés à l'amélioration de la qualification des actifs et au développement de la VAE

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Qualification des demandeurs d'emploi (dont AFPA)	660,27	643,69	-2,51%
Reconnaissance des qualifications	1 088,47	1 080,77	-0,71%
Transparence de l'utilisation des fonds de la formation professionnelle	5,79	4,20	-27,46%
Expérimentation du programme 3 (supra)	-	1,86	n.s.
Amélioration de la qualification des actifs et développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE)	1 754,53	1 730,52	-1,37%

1. La qualification des demandeurs d'emploi

Les crédits destinés à la qualification des demandeurs d'emploi, en baisse de 2,51 %, s'établissent à 643,69 millions d'euros pour 2005.

Evolution des crédits dévolus à la qualification des demandeurs d'emploi

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Rémunération des stagiaires de l'AFPA	140,00	143,00	2,14%
AFPA (Contrat de plan Etat-régions)	1,94	1,40	-27,84%
Subvention à l'AFPA (crédits déconcentrés)	445,69	452,35	1,50%
AFPA (crédits d'investissement)	56,04	37,00	-33,98%
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (crédits d'investissement)	16,60	9,93	-40,18%
Amélioration de la qualification des actifs et développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE)	660,27	643,69	-2,51%

• La rémunération des stagiaires de l'AFPA

L'AFPA assure la rémunération des stagiaires accueillis dans ses centres de formation professionnelle. La dotation pour 2005 s'élève à 143 millions d'euros, en augmentation de 3 millions d'euros par rapport à 2004. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, « *cette dotation tient compte d'une mesure d'ajustement de 3 millions d'euros afin de permettre à l'AFPA de rémunérer les stagiaires handicapés antérieurement pris en charge dans le cadre de la convention de coopération AFPA-AGEFIPH* ».

- La subvention de fonctionnement de l'AFPA (crédits déconcentrés)

Depuis 2004, la subvention de fonctionnement de l'AFPA est répartie entre deux articles afin d'identifier les crédits déconcentrés de l'établissement, dans la perspective d'une décentralisation. Les crédits déconcentrés permettent principalement de financer la formation professionnelle qualifiante et les prestations associées à la formation, c'est-à-dire l'hébergement et la restauration.

Les crédits, quasiment stables en volume, s'établissent à 452,35 millions d'euros pour 2005.

Enfin, les crédits d'investissement en direction de l'AFPA, en baisse de 34 % pour 2005, s'établissent à 37 millions d'euros, tandis que ceux destinés au Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, en baisse de 40,2 %, s'établissent à 9,93 millions d'euros en 2005.

2. La reconnaissance des qualifications

Les crédits destinés à la qualification des demandeurs d'emploi, en baisse de 0,71 %, s'établissent à 1,081 milliard d'euros pour 2005. Le tableau suivant rend compte du détail des évolutions sous-jacentes.

Evolution des crédits dévolus à la reconnaissance des qualifications

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Dotations de décentralisation	787,68	813,59	3,29%
Actions du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) en faveur de la reconnaissance des qualifications	185,33	166,49	-10,17%
Validation des acquis de l'expérience (VAE)	22,26	24,10	8,27%
Frais de gestion du CNASEA	30,00	28,95	-3,50%
Contrats de plan Etat-régions	54,79	41,21	-24,79%
Subventions à divers organismes	6,51	6,43	-1,23%
Dotation globalisée expérimentale en région Centre	1,90	-	n.s.
Reconnaissance des qualifications	1 088,47	1 080,77	-0,71%

- Les dotations de décentralisation

En parfaite conformité au taux d'augmentation de la dotation globale de décentralisation (*supra*), l'ensemble des dotations de décentralisation tendant à la reconnaissance des qualifications progressent de 3,29 %, ainsi qu'il ressort du tableau suivant, pour un montant global s'établissant à 813,59 millions d'euros en 2005.

Chapitre 43-06⁶⁰	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005	Evolution 2005/2004
Article 32 : revalorisation de la rémunération des stagiaires	0,00	0,00	5,12	8,31	8,58	3,29%
Article 40 : Loi du 10/01/1988 : collectivité territoriale de Mayotte	0,22	0,22	0,23	0,23	0,24	3,29%
Article 50 : Loi quinquennale du 20/12/1993	293,62	305,57	312,58	318,61	329,09	3,29%
Article 70 : Actions décentralisées en faveur des jeunes (fonctionnement)	215,15	223,90	447,32	455,96	470,96	3,29%
Article 90 : Frais de gestion du CNASEA pour la rémunération des stagiaires en stage de formation qualifiante	4,21	4,38	4,48	4,57	4,72	3,29%
TOTAL	513,19	534,07	769,73	787,68	813,59	3,29%

La décentralisation des actions de formation qualifiantes

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a engagé un mouvement de transfert des actions de formation destinées à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi de 16 à 26 ans.

Les actions dites « qualifiantes » ont été transférées dès le 1^{er} juillet 1994, ce transfert faisant l'objet de l'article 43-06-50 « Application de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle : actions qualifiantes ». Les autres actions, dites « préqualifiantes », ont été décentralisées progressivement, région par région, jusqu'au 1^{er} janvier 1999, date à laquelle ce transfert s'est achevé, faisant aujourd'hui l'objet de l'article 43-06-70 « Actions décentralisées en faveur des jeunes ».

- Les actions du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS)

Les dotations rassemblées sous cette rubrique comprennent une partie des dépenses de fonctionnement du **programme national de la formation professionnelle** (qui étaient financées sur les crédits du FFPPS), ainsi que les dépenses de rémunération correspondantes. **Ce fonds est supprimé** par l'article 14 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales.

Le FFPPS intervenait notamment pour financer des actions de formation continue dans le but de favoriser la promotion sociale au sein des entreprises (interventions regroupées sous la rubrique : «ingénieurs»). Il soutenait également les actions de divers organismes de formation et d'information sur la formation.

⁶⁰ Chapitre intitulé « Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle, à l'apprentissage et à l'insertion des jeunes dans la vie sociale ».

Les crédits se rapportant à ces actions, en baisse de 10,17 %, s'établissent en 2005 à 166,49 millions d'euros.

- La validation des acquis de l'expérience (VAE)

Une nouvelle ligne budgétaire (article 43-70-43) a été créée pour 2002, destinée à la VAE ; en effet, le droit que l'article 133 de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale allait reconnaître à toute personne de faire valider les acquis de son expérience en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'un titre nécessitait :

- la mise en place de plates-formes régionales d'information et d'orientation vers la validation, qui réaliseront des prestations de conseils ;
- la réalisation de prestations de validation et d'accompagnement à la VAE.

Pour 2005, la dotation prévue s'élève à 24,10 millions d'euros, en augmentation de 8,27 % afin de poursuivre la montée en charge du dispositif.

- Les frais de gestion du CNASEA⁶¹

Le CNASEA a en charge, depuis 1991, le versement de la rémunération des stagiaires et des bénéficiaires des contrats aidés du secteur non marchand (CES, CEC et emplois-jeunes), et, depuis 2001, le paiement des crédits afférents aux conventions de SIFE « collectif » (*supra*).

Les crédits inscrits pour 2005 s'élèvent à 28,95 millions d'euros contre 30 millions d'euros pour 2004, soit une baisse de 3,5 %.

Cette dotation tient compte d'une économie de 6,88 millions d'euros résultant de la diminution, en application du plan de cohésion sociale, du nombre des contrats aidés pris en charge, et d'une charge nouvelle de 5,83 millions d'euros, qu'explique le transfert au CNASEA du paiement des aides du secteur de l'insertion par l'activité économique.

3. La transparence de l'utilisation des fonds de la formation professionnelle et le développement de l'assurance qualité

La transparence de l'utilisation des fonds de la formation professionnelle et le développement de l'assurance qualité reposent sur deux dispositifs : le programme international et communautaire qui finance des échanges d'apprentis franco-allemands, et le programme FORE (formations ouvertes et éducatives) mis en place par la circulaire DGEFP 2001/22 du

⁶¹ Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

20 juillet 2001 pour étendre l'accessibilité des personnes les plus défavorisées à la formation et aux outils de la société de l'information,

Les crédits inscrits au titre de ce programme s'élèvent à 4,20 millions d'euros en 2005.

C. L'ANTICIPATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES (ACTION 3)

Les crédits destinés à l'anticipation et à l'accompagnement des mutations économiques augmentent de **37,87 %** en 2005, s'établissant à **627,68 millions d'euros**, sous l'impact principal de l'augmentation des crédits dévolus aux préretraites progressives, malgré le resserrement du dispositif, en raison d'une moindre alimentation en fonds de concours de la part des entreprises.

Evolution des crédits destinés à l'amélioration de la qualification des actifs et au développement de la VAE

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Adaptation de la main d'oeuvre aux évolutions de l'emploi et des compétences	57,77	57,00	-1,33%
Reclassement des salariés licenciés	397,51	566,55	42,52%
Expérimentation du programme 3 (supra)	-	4,13	n.s.
Action 3 : anticipation et accompagnement des mutations économiques	455,28	627,68	37,87%

1. L'adaptation de la main d'œuvre aux évolutions de l'emploi et des compétences

Etablis à 57 millions d'euros pour 2005, en baisse de 1,33 %, les crédits dévolus à l'adaptation de la main d'œuvre aux évolutions de l'emploi et des compétences évoluent ainsi que le montre le tableau suivant :

**Evolution des crédits destinés à l'adaptation de la main d'œuvre
aux évolutions de l'emploi et des compétences**

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Politique contractuelle (dont contrats Etat-régions)	41,27	38,18	-7,49%
Aides au conseil (dont contrats Etat-régions)	16,24	17,92	10,34%
Remplacement du salarié parti en formation	-	0,90	n.s.
Dotation globalisée expérimentale en région Centre	0,26	-	n.s.
Reconnaissance des qualifications	57,77	57,00	-1,33%

- La politique contractuelle

La dotation pour 2005 s'élève à 36,99 millions d'euros, en baisse de plus de 2 millions d'euros par rapport à 2004. Cette dotation tient compte d'une mesure de transfert de 2,6 millions d'euros vers le chapitre 39-02 pour la mise en place de l'expérimentation du programme 3, qui correspond aux crédits revenant aux régions Champagne-Ardenne et Franche-Comté (*supra*).

La politique contractuelle

La politique contractuelle vise à promouvoir des actions d'anticipation et d'accompagnement des besoins de compétences favorables à l'emploi et de la qualification des salariés. Les deux outils à la disposition de l'Etat pour mettre en œuvre cette politique sont, d'une part, le **contrat d'études prospectives (CEP)** qui permet, dans une démarche conjointe avec les branches ou les secteurs professionnels, d'apprécier l'évolution des métiers et ses conséquences, et, d'autre part, un outil d'action : l'**engagement de développement de la formation (EDDF)**.

Les EDDF auxquels sont consacrés la majeure partie des moyens apportent un appui financier aux actions d'adaptation et d'évolution des emplois et de qualification mises en œuvre par les branches et les entreprises en faveur des salariés les moins qualifiés, ceux disposant d'un faible niveau de formation initiale et les salariés à mi-parcours de leur vie professionnelle

Ainsi que le rappellent les réponses au questionnaire budgétaire, « *Les outils de la politique contractuelle constituent le lien entre les missions d'anticipation territoriale et sectorielle et les actions d'accompagnement par des contrats qui permettent une intervention de l'Etat complémentaire à celle des partenaires sociaux de nature à faciliter les mobilités professionnelles ou l'adaptation aux emplois en évolution et plus globalement le maintien de l'employabilité des salariés* ».

- L'aide au conseil

Les crédits, en augmentation de 10,34 %, sont portés à 17,92 millions d'euros pour 2005. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette évolution tient compte, notamment, de « *l'activation des politiques d'anticipation des mutations économiques* ».

L'aide au conseil

Le dispositif d'aide au conseil a été institué par le décret n° 2003-681 du 24 juillet 2003 relatif au dispositif d'aide au conseil pour l'élaboration de plans de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Il vise à inciter et à aider les entreprises, particulièrement les PME, à développer et organiser les actions d'anticipation en matière de gestion des ressources humaines. Il s'inscrit à cet égard dans les objectifs du Plan national d'action pour l'emploi de la France (développement du dialogue social, relèvement des taux d'activité, lutte contre les difficultés de recrutement, résorption de la précarité de l'emploi, égalité professionnelle). Il répond tout particulièrement à deux enjeux actuels majeurs, qui guident la politique pour l'emploi de l'Etat en direction des entreprises : l'accompagnement et l'anticipation des mutations économiques, et la meilleure gestion des âges.

Le dispositif repose sur deux types d'outil : d'une part, des conventions avec une ou plusieurs entreprises (conventions individuelles ou interentreprises) dont l'objet est de les aider dans l'élaboration d'un plan de GPEC par la prise en charge d'une partie des coûts de conseil à cet effet, dans la limite de 50 % ; d'autre part, des conventions avec des organismes professionnels ou interprofessionnels en vue de leur confier la mission de sensibiliser les entreprises (actions d'animation et de capitalisation) aux démarches de GPEC.

2. Le reclassement des salariés licenciés, notamment les plus fragiles

Les crédits dévolus au reclassement des salariés licenciés, notamment les plus fragiles, apparaissent en forte hausse : marquant une **progression de 42,51 %**, ils s'établissent à **566,55 millions d'euros** pour 2005.

Evolution des crédits destinés au reclassement des salariés licenciés, notamment les plus fragiles

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Pré-retraites FNE	15,00	13,00	-13,33%
Pré-retraites progressives	118,83	254,73	114,37%
Cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)	176,80	197,60	11,76%
Conventions sociales de la sidérurgie	6,12	2,94	-51,96%
<i>Retrait d'activité (sous-total)</i>	<i>316,75</i>	<i>468,27</i>	<i>47,84%</i>
Allocations temporaires dégressives (ATD)	4,57	8,40	83,81%
Allocation spécifique pour privation partielle d'emploi versée en cas de chômage partiel	28,50	32,60	14,39%
Dotations globales déconcentrées de restructuration	47,69	57	19,52%
<i>Restructurations (sous-total)</i>	<i>80,76</i>	<i>98,28</i>	<i>21,69%</i>
Reconnaissance des qualifications	397,51	566,55	42,52%

a) Les dépenses de pré-retraite

Les dépenses allouées au retrait d'activité, marquant **une hausse de près de 50 %**, s'établissent à **468,27 millions d'euros** pour 2005.

• **Les préretraites FNE (ASFNE)** sont octroyées essentiellement dans le cadre de plans sociaux, et permettent à leurs bénéficiaires de percevoir environ 65 % de leur salaire brut antérieur. Elles sont ouvertes aux salariés de plus de 57 ans (56 ans à titre dérogatoire), et sont cofinancées par l'Etat, l'UNEDIC (qui reverse notamment la moitié de la contribution « Delalande »⁶²), et les entreprises. La diminution des crédits s'explique par le resserrement des conditions d'accès aux ASFNE menée par l'Etat depuis plusieurs années, et qui s'est poursuivi en 2003 avec un nouvel accroissement⁶³ de la responsabilité financière des entreprises. Si pour 2005, il a néanmoins été prévu, comme en 2004, 7.000 entrées, la **baisse des crédits** (cf. tableau ci-dessus) demandés s'explique par la baisse du nombre total d'allocataires. Il est rappelé que les recettes perçues au titre de la contribution « Delalande » (due par les employeurs en cas de licenciement de salariés de plus de 50 ans) viennent en diminution des crédits demandés.

• **Les préretraites progressives** concernent les personnes de plus de 55 ans acceptant la transformation de leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel. Elles perçoivent alors, outre leur rémunération au titre de ce temps partiel, une allocation de l'Etat représentant au plus 30 % de leur salaire brut antérieur. L'entreprise verse une participation modulée en fonction des ses effectifs et sa politique de recrutement.

Bien qu'il ne soit plus prévu d'entrées en 2005, en raison de la suppression du dispositif de préretraite progressive à compter du 1^{er} janvier 2005⁶⁴, la dotation se trouve augmentée (cf. tableau ci-dessus) car l'extinction du dispositif entraîne un surcoût provisoire lié à de moindres abondements en fonds de concours par les entreprises.

• **Les cessations d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)** ont été mises en place par le décret du 9 février 2000 : il s'agit d'un dispositif de préretraite réservé à des salariés âgés ayant effectué pendant plus de 15 ans des travaux pénibles ou ayant été reconnus travailleurs handicapés. Pour ouvrir droit à l'aide de l'Etat, cette cessation d'activité doit être organisée par un accord de branche et un accord d'entreprise, avec des engagements sur la fixation de la durée du travail à 35 heures et sur des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. L'augmentation des crédits traduit un regain d'entrées dans le dispositif de 2002 à 2004 (autour de

⁶² Cette contribution est due par les employeurs en cas de licenciement de salariés de plus de 50 ans.

⁶³ Un taux moyen d'augmentation de 20 % a été fixé par la circulaire du 21 janvier 2003.

⁶⁴ Suppression prévue à l'article 12 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

10.000 entrées par an, ce qui représentait un doublement par rapport à 2000 et à 2001), la décreue prévue pour 2005 (avec 5.500 entrées) ne suffisant pas encore pas à infléchir la tendance à la hausse des crédits (cf. tableau ci-dessus), en raison des effets de stock.

- **Les mesures particulières** : elles ne concernent plus que les préretraites de la sidérurgie -dispositif en extinction-, pour 2,94 millions d'euros.

b) Les dépenses d'accompagnement des restructurations

Les dépenses allouées à l'accompagnement des restructurations, qui s'établissent à **98,28 millions d'euros** pour 2005, marquent une **progression de plus de 20 %**

Elles se décomposent ainsi :

- les **allocations temporaires dégressives (ATD)**, dont les crédits, qui s'élevaient à 4,57 millions d'euros depuis 2001, se trouvent en forte augmentation pour 2005, s'établissant à 8,40 millions d'euros, en raison d'une revalorisation du plafond d'aide de l'Etat ;

- l'**allocation spécifique pour privation partielle d'emploi** versée en cas de **chômage partiel**, dont les crédits, qui s'établissent à 32,60 millions d'euros pour 2005, augmentent de 14,4 %, en raison d'une revalorisation de l'allocation spécifique de chômage partiel ;

- la **dotation globale déconcentrée de restructuration**, gérée au niveau départemental, qui ressort à 57 millions d'euros en 2005. Elle marque ainsi une augmentation de 19,5 % (après 11,7 % en 2004). Les différentes mesures ainsi financées sont destinées, d'une part, à éviter les licenciements (conventions de chômage partiel, « FNE⁶⁵ formation » et aide au passage à temps partiel) et, d'autre part, à favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement n'a pu être évité (congrés de conversion, cellules de reclassement). L'augmentation pour 2005 résulte, pour moitié, d'un élargissement de l'aide à la reconversion externe des salariés (« FNE formation »), et, pour moitié, d'un ajustement aux besoins.

⁶⁵ Fonds national de l'emploi.

IV. L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL (PROGRAMME 4)

Pour 2005, les crédits destinés à l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, en progression de 6,74 %, s'établissent à 193,21 millions d'euros. Le tableau suivant explicite, en décomposant ce programme par actions, cette évolution :

Evolution des crédits destinés à l'amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Action 1 : santé et sécurité au travail, dont :	56,18	63,07	12,26%
<i>Crédits de personnel</i>	<i>37,96</i>	<i>39,38</i>	<i>3,74%</i>
Connaissance des risques professionnels	8,04	13,77	71,27%
Réduction des risques professionnels	7,99	7,78	-2,63%
Prévention des risques professionnels	2,19	2,14	-2,28%
<i>Total hors personnel</i>	<i>18,22</i>	<i>23,69</i>	<i>30,02%</i>
Action 2 : qualité et effectivité du droit, dont :	46,78	48,82	4,37%
<i>Crédits de personnel</i>	<i>37,96</i>	<i>39,38</i>	<i>3,74%</i>
Qualité et accessibilité du droit	8,55	9,18	7,31%
Effectivité du droit du travail	0,26	0,26	0,00%
<i>Total hors personnel</i>	<i>8,81</i>	<i>9,44</i>	<i>7,09%</i>
Action 3 : dialogue social et démocratie sociale, dont :	67,17	70,05	4,29%
<i>Crédits de personnel</i>	<i>37,96</i>	<i>39,38</i>	<i>3,74%</i>
Crédits de l'action 3 hors personnel	29,21	30,67	5,00%
Action 4 : lutte contre le travail illégal	10,89	11,27	3,49%
<i>Crédits de personnel</i>	<i>10,89</i>	<i>11,27</i>	<i>3,49%</i>
Total du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	181,02	193,21	6,74%

Par convention, les crédits de personnel qui ne se rapportent pas à la lutte contre le travail illégal ont été distribués entre les trois premières actions, une distribution plus fine s'étant avérée impossible compte tenu de du mode d'attribution des tâches correspondant à chacune de ces actions.

Au total, les dépenses de personnel du programme 4 évoluent comme suit :

Dépenses de personnel du programme 4

(en millions d'euros)

Programme 4	LFI 2004	PLF 2005	Variation
<i>Crédits de personnel</i>	<i>124,77</i>	<i>129,41</i>	<i>3,72%</i>

A. LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL (ACTION 1)

Les crédits hors personnel destinés à la santé et à la sécurité au travail progressent de 30,02 % en 2005, s'établissant à 23,69 millions d'euros.

1. La connaissance et la surveillance des risques professionnels (sous-action 1)

Les crédits hors personnel destinés à la santé et à la sécurité au travail progressent de 71,3 % en 2005, s'établissant à 13,7 millions d'euros.

- La subvention à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)

Pour 2005, la subvention versée à l'ANACT s'élève à 11,86 millions d'euros, montant en hausse de 1,5 % en application du contrat de progrès 2004-2008 conclu entre l'Etat et l'Agence. L'ANACT est un établissement public à caractère national, placé sous la tutelle du ministère chargé du travail, qui exerce une mission d'information, d'appui technique et de valorisation auprès des entreprises (notamment des PME) en matière d'actions contribuant à l'amélioration des conditions de travail des salariés ainsi qu'à l'efficacité globale des entreprises et des organisations.

Par convention, 50 % de la subvention est imputée sur la présente « sous-action », soit 5,93 millions d'euros, les 50 % restants l'étant sur la « sous-action » suivante.

- La nouvelle subvention au titre de la sécurité au travail

Dans le cadre du plan pluriannuel « Santé au travail », une subvention de 5,7 millions d'euros sera versée à un organisme chargé d'effectuer des expertises.

- Actions en matière de santé et sécurité du travail et directives européenne.

Par convention, 50 % des crédits (reconduits au même niveau qu'en 2004 à 4,29 millions d'euros), soit 2,14 millions d'euros pour 2005, sont imputés sur la présente « sous-action », les 50 % restants l'étant sur la sous-action 3 « Prévenir les risques professionnels », qu'ils composent à eux seuls (*infra*).

2. La réduction des risques professionnels (sous-action 2)

Les crédits hors personnel destinés à la réduction des risques professionnels, en baisse de 2,63 % en 2005, s'établissent à 7,78 millions d'euros.

- Le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT)

La dotation pour 2004 passe de 2,15 millions d'euros à 1,85 million d'euros. Le FACT est un dispositif d'appui aux entreprises, géré par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, permettant de soutenir financièrement des actions innovantes en matière d'organisation et de conditions de travail. Il facilite la recherche de solutions concertées, en particulier dans les PME, préservant les intérêts des salariés et les performances de l'entreprise.

- La subvention à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (cf. « sous-action » précédente)

3. La prévention des risques professionnels (sous-action 3)

Cf. *supra* « sous-action 1 ».

B. LA QUALITÉ ET L'EFFECTIVITÉ DU DROIT (ACTION 2)

Les crédits hors personnel destinés à la qualité et à l'effectivité du droit progressent de 7,09 % en 2005, s'établissant à 9,44 millions d'euros.

Le tableau suivant rend compte de l'évolution des lignes budgétaires composant cette action :

**Evolution des crédits destinés à l'amélioration de la qualité et de l'effectivité du droit
(hors personnel)**

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Qualité et accessibilité du droit	8,55	9,18	7,31%
<i>Formation des conseillers prud'hommes</i>	7,23	7,95	10,03%
<i>Conseiller du salarié</i>	1,33	1,23	-7,49%
Effectivité du droit du travail	0,26	0,26	0,00%
<i>Elections prud'homales</i>	0,17	0,17	0,00%
<i>Conseil supérieur de la prud'homie</i>	0,09	0,09	0,00%
Qualité et effectivité du droit	8,81	9,44	7,09%

C. LE DIALOGUE SOCIAL ET LA DÉMOCRATIE SOCIALE (ACTION 3)

Les crédits hors personnel destinés à la qualité et à l'effectivité du droit progressent de 5 % en 2005, s'établissant à 30,67 millions d'euros.

Le tableau suivant rend compte de l'évolution des lignes budgétaires composant cette action :

Evolution des crédits en faveur du dialogue social et de la démocratie sociale (hors personnel)

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Formation des travailleurs syndicaux	24,05	25,71	6,90%
Aide à la négociation et à la participation	4,80	4,60	-4,17%
Groupements et associations	0,36	0,36	0,00%
Dialogue social et démocratie sociale	29,21	30,67	5,00%

L'augmentation des crédits destinés à la formation des travailleurs syndicaux est principalement destinée à financer une augmentation uniforme de 5 % accordée aux organisations syndicales (hors UNSA⁶⁶), et aux instituts du travail, pour un coût de 1,08 million d'euros.

D. LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL (ACTION 4)

Les crédits destinés à la lutte contre le travail illégal, en hausse de 3,49 % en 2005, s'établissent à 11,27 millions d'euros.

La coordination de la lutte contre le travail illégal

La Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI), créée le 11 mars 1997 par décret, a pour mission de coordonner la lutte contre le travail illégal. Elle est placée sous l'autorité du ministre chargé du travail et de l'emploi. La DILTI est chargée, en concertation avec l'OCRIEST (Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre) de cinq missions principales : animer et coordonner un dispositif interministériel national et départemental, réaliser des études statistiques à partir de la verbalisation des services, apporter un appui juridique aux agents de contrôle et aux magistrats, accompagner les actions de prévention, et développer des initiatives de coopération internationale.

Sous la responsabilité actuelle de la DILTI, les comités opérationnels coordonnent dans chaque département la lutte contre le travail illégal menée conjointement par les inspections du travail, le Parquet, la Police, la Gendarmerie, l'URSSAF et les services fiscaux.

La DILTI comprend 37 personnes dont 21 agents du ministère et 14 personnes mises à disposition des autres ministères.

⁶⁶ Union nationale des syndicats autonomes.

V. LA GESTION ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL (PROGRAMME 5)

Les crédits dévolus à la gestion et à l'évaluation des politiques de l'emploi et du travail s'élèvent à **512,46 millions d'euros** pour 2005, en **augmentation de 1,33 %**. Le tableau suivant explicite cette évolution en décomposant ce programme en cinq actions :

Evolution des crédits destinés à la gestion et à l'évaluation des politiques de l'emploi

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Variation
Action 1 : gestion du programme 1	25,89	26,55	2,53%
Dépenses de personnel	24,73	25,74	4,06%
Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	0,51	0,51	0,00%
Expérimentation : gestion du programme 1	0,65	0,30	-53,85%
Action 2 : gestion du programme 2	67,99	69,98	2,93%
Dépenses de personnel	65,26	67,69	3,72%
Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	0,52	0,52	0,00%
Expérimentation : gestion du programme 2	2,21	1,77	-19,91%
Action 3 : gestion du programme 3	73,78	75,66	2,55%
Dépenses de personnel	70,92	73,59	3,76%
Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	0,52	0,52	0,00%
Expérimentation : gestion du programme 3	2,34	1,55	-33,76%
Action 4 : soutien	309,77	309,66	-0,04%
Dépenses de personnel	143,97	144,85	0,61%
Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	87,05	85,05	-2,30%
Expérimentation : gestion de l'action 4	6,58	6,06	-7,90%
Mise en jeu de la responsabilité de l'Etat	0,76	0,76	
Moyens de fonctionnement de l'administration centrale	61,63	61,63	0,01%
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	-	1,30	n.s.
Subvention aux autres organismes	1,58	1,50	-5,06%
Equipements administratifs	8,20	6,70	-18,29%
Personnels polyvalents		1,80	n.s.
Action 5 : études et statistiques	28,32	30,62	8,10%
Dépenses de personnel	12,71	13,36	5,08%
Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	0,82	1,83	123,17%
Expérimentation : gestion de l'action 5	0,34	0,30	-11,76%
Centre d'études de l'emploi	5,72	5,72	0,00%
Centre d'études et de recherches sur les qualifications	2,33	2,81	20,60%
Etudes et statistiques	6,40	6,60	3,12%
Total du programme « Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	505,76	512,46	1,33%

Compte tenu de l'éclatement des dépenses de personnel entre les programmes 4 et 5, et de l'intérêt qui s'attache à une appréhension globale de ces dépenses pour un ministère dont le budget est essentiellement constitué de crédits d'intervention, votre rapporteur spécial présente dans le tableau suivant un récapitulatif général de l'évolution des crédits de personnel :

Effectifs budgétaires et crédits de personnel par programme et par action

(en millions d'euros)

	Effectif budgétaire			Crédits de personnel		
	2004	2005	Variation	2004	2005	Variation
Programme 4 « Amélioration de la qualité de l'emploi et de la relation du travail »	3027	3025	-2	124,78	129,41	3,71%
Action 1 « Santé et sécurité au travail »	909	908	-1	37,91	39,38	3,86%
Action 2 « Qualité et effectivité du droit »	909	908	-1	37,91	39,38	3,86%
Action 3 « Dialogue social et démocratie sociale »	909	908	-1	37,91	39,38	3,86%
Action 4 « Lutte contre le travail illégal »	300	301	1	11,04	11,27	2,13%
Programme 5 « Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail »	7480	7477	-3	311,01	323,12	3,89%
Action 1 « Gestion du programme 1 « Développement de l'emploi » »	494	494	0	25,89	26,55	2,53%
Action 2 « Gestion du programme 2 « Accès et retour à l'emploi » »	1723	1723	0	67,99	69,98	2,93%
Action 3 « Gestion du programme 3 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques » »	1819	1817	-2	73,78	75,66	2,55%
Action 4 « Soutien »	3130	3129	-1	130,37	137,35	5,35%
Action 5 « Etudes et statistiques »	314	314	0	12,97	13,58	4,69%
TOTAL	10507	10502	-5	435,79	452,53	3,84%

La LOLF traite de façon particulière les crédits de personnel, d'une part en application d'un principe de « fongibilité asymétrique » (les crédits de personnels constituent des enveloppes limitatives au sein de chaque programme ne pouvant être abondées par les gestionnaires), d'autre part en raison de la fixation d'un plafond d'emplois par ministères. Compte tenu de cette dernière indication, **vo**tre rapporteur spécial a estimé opportun de **maintenir la présentation des crédits de personnel pour 2005 dans leur globalité, nonobstant leur répartition dans des programmes différents.**

Les crédits de dépenses de personnel du ministère (administration centrale et services déconcentrés) s'établissent en 2005, à **467,91 millions**

d'euros⁶⁷, en **augmentation de 3,25 %**, le tableau suivant retraçant les mouvements que recouvre cette évolution :

Evolution des dépenses de personnel

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2004	Evolution
Rémunérations	321,84	331,35	2,95%
Pensions	66,00	68,50	3,79%
Charges sociales : cotisations sociales et prestations sociales	43,44	43,03	-0,94%
Charges sociales : autres dépenses d'action sociale	7,20	7,81	8,47%
Région Centre (dotation globalisée)	13,18	15,72	19,27%
Dans les services déconcentrés, coordonnateurs emploi-formation et secrétariat	1,50	1,50	0,00%
Total des crédits de personnel	453,16	467,91	3,25%

Source : bleu « Emploi et travail »

Pour 2005, l'évolution des effectifs se solde par une **suppression nette de 35 emplois**, pour un effectif total de 10.507 emplois budgétaires au 31 décembre 2004. Cet effort, qui porte sur 0,33 % des effectifs budgétaires, se situe dans la moyenne gouvernementale.

La décomposition analytique des 14,75 millions d'euros d'augmentation entre les crédits votés pour 2004 et le projet de loi de finances initiale pour 2005 permet de relever les principaux mouvements suivants :

- revalorisation indemnitaire : + 3,417 millions d'euros ; cette mesure indemnitaire doit permettre d'assurer le financement des primes d'installation des agents contractuels titularisés sur des emplois d'attachés dans le cadre du plan « SAPIN », et une revalorisation indemnitaire de l'ensemble des agents du ministère ;
- ajustement des crédits de pensions civiles aux besoins des services : + 2,5 millions d'euros ;
- régime additionnel de la fonction publique : + 2,26 millions d'euros ;
- créations d'emploi : + 1,821 million d'euros ;

⁶⁷ Il est normal que ce chiffre diffère du montant des crédits retracé par le tableau ci-dessus, qui ne recense que les crédits se rattachant au futur titre 2 « dépenses de personnel » prévu par la LOLF, dont le champ sera légèrement différent de celui retenu jusqu'à présent pour les dépenses de personnel, notamment en ce qu'il ne comprendra pas toutes les dépenses d'action sociale

- réforme du statut des contrôleurs du travail : + 1 million d'euros ;
- ajustement des crédits pour tenir compte de la revalorisation de la valeur du point en janvier 2004 : + 1,573 million d'euros ;
- provision « corps administratif » et « santé au travail » : + 1,678 million d'euros ;
- plan Sapin: + 1,36 million d'euros ;
- ajustement cabinets : + 1,091 million d'euros ;
- transformations et « repyramidages » d'emplois : + 0,842 million d'euros ;
- cotisation sociale autonomie : + 0,70 million d'euros ;
- revalorisation des prestations interministérielles et d'action sociale : + 0,612 million d'euros ; une mesure nouvelle de 0,6 million d'euros doit permettre principalement de développer les actions en matière de logement et d'insertion des agents handicapés ;
- régularisation d'agents mis à disposition : + 0,450 million d'euros ;
- ajustement des crédits de rémunération aux suppressions d'emploi : - 1,77 million d'euros ;
- transfert aux CAF des prestations familiales : - 3,263 millions d'euros.

L'évolution modérée des dépenses de personnel, malgré la quasi-stagnation des effectifs, appelle les commentaires suivants.

D'abord, comme pour les autres ministères, les crédits de personnel ont été calculés **sans prendre en compte les effets d'une hausse à venir de la valeur du point**, dont la réalisation est tout de même hautement probable avant le 1^{er} janvier 2006. Ainsi, **l'augmentation des dépenses de personnel ne peut être que sous-évaluée**. Par ailleurs, aucun crédit ne figure non plus au chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » en vue de financer les effets d'une hausse de la valeur du point qui interviendrait au cours de l'année 2004.

Ensuite, il est constaté une stagnation du montant des charges sociales, qui freine l'augmentation globale des dépenses de personnel, et qui est essentiellement attribuable :

- au mouvement de « **déprécarisation**⁶⁸ », qui consiste à titulariser des agents contractuels : les cotisations versées pour les fonctionnaires sont en effet moins élevées que celles versées pour les contractuels ; toutefois, ce mouvement induit des dépenses supplémentaires en terme de prestations sociales qui ne sont pas enregistrées par ce budget, et surtout des perspectives de dépense pour ces futurs pensionnés dont le budget du travail ne peut encore rendre compte. La pleine application de la LOLF apportera un correctif, avec l'application d'un taux de cotisation à la masse salariale du ministère, afin de faire peser sur le ministère concerné une charge budgétaire mieux proportionnée aux engagements futurs ;

- au transfert aux CAF des prestations familiales.

A. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT

• **Les crédits de matériel et fonctionnement des services centraux sont reconduits à l'identique ; ils s'élèvent à 61,6 millions d'euros.**

Ces crédits sont désormais globalisés sur un article unique (article 20 : « moyens de fonctionnement de l'administration centrale »), à l'exception de ceux concernant les ministres et secrétaires d'Etat.

• **Les crédits de matériel et fonctionnement des services déconcentrés, en baisse de 1 million d'euros pour 2005, ressortent à 89,4 millions d'euros.**

Au sein de ces crédits, la **subvention de fonctionnement accordée à l'INTEFP** (institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle), d'un montant de 8,39 millions d'euros pour 2005, se trouve en baisse d'un milliard d'euros par rapport à 2004 (cf. encadré ci-dessous).

Cet institut mène les actions de formation initiale des contrôleurs et inspecteurs du travail, et de formation continue des agents du ministère.

⁶⁸ *En application des plans de résorption de l'emploi précaire (plan « Le Pors » et plan « Sapin »).*

La transformation de l'institut de formation du ministère (INTEFP) en établissement public administratif

L'institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), créé par le décret du 30 janvier 1986, est un service d'administration centrale. Par delà la formation initiale des corps de catégorie A et B de l'inspection du travail et la formation continue des agents du ministère, l'institut joue un rôle de plus en plus exigeant dans l'accompagnement de la mise en œuvre des politiques sur les champs travail, emploi et formation professionnelle. **Conformément à la stratégie ministérielle de réforme, le ministère a prévu de le transformer, début 2005, en établissement public administratif (EPA)**, afin de lui conférer l'autonomie, la souplesse et la réactivité lui permettant de remplir au mieux ses missions.

De façon à préparer ce changement de statut (qui interviendra vraisemblablement en cours de gestion) tout en permettant à l'INTEFP de continuer à fonctionner, les crédits demandés pour 2005, d'un montant total de 9,69 millions d'euros, ont été ventilés sur deux chapitres :

- les crédits inscrits sur le nouvel article 36-61-60 (pour 1,3 million d'euros) constituent une provision de crédits destinés au futur EPA qui comprend 0,3 million d'euros de mesures nouvelles (taxes sur les salaires payables par l'établissement public et mise en place d'un statut d'emploi pour l'encadrement de l'INTEFP) et 1 million d'euros transféré à partir de l'article 60 du chapitre 37-61 « dotation de fonctionnement de l'INTEFP » ;

- L'article 60 du chapitre 37-61 continue d'accueillir l'essentiel des crédits de fonctionnement de l'INTEFP dans l'attente de son passage en EPA. Pour 2005, 8,39 millions d'euros sont ainsi inscrits sur cette ligne budgétaire.

La dotation globale des services déconcentrés, qui s'élève à 78,54 millions d'euros, est ainsi reconduite à l'identique pour 2005. Cela implique que l'absorption de la hausse des loyers et des tarifs publics, estimée à 1,1 million d'euros, sera réalisée par un effort de maîtrise des dépenses courantes.

- Les **crédits d'équipement** s'établissent à **7 millions d'euros en 2005 contre 8 millions d'euros en 2004**. L'essentiel des crédits est consacré à l'entretien, la rénovation et l'extension des locaux des services déconcentrés. Ils couvrent, pour l'essentiel, le financement d'opérations déjà engagées.

- Les crédits pour **frais de justice** (0,76 million d'euros) sont reconduits à l'identique pour 2004.

- Les crédits **d'études et de statistiques et de recherche** s'établissent pour 2005 à 6,6 millions d'euros, contre 6,4 millions d'euros en 2004 ; parmi ces crédits, 3,6 millions sont nécessaires à la production des statistiques périodiques, tandis que 1,8 million d'euros sont destinés aux statistiques ponctuelles. En hausse de 0,2 million d'euros, les crédits de recherche traduisent une politique ambitieuse d'éclairage du débat public sur les politiques du travail de l'emploi et de la formation professionnelle.

B. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

Des subventions sont accordées à d'autres organismes. Elles évoluent de la manière suivante :

Évolution des crédits des autres organismes

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Evolution
Centre d'études de l'emploi (CEE)	5,72	5,72	0 %
Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)	2,33	2,81	20,6 %
Autres organismes	1,57	1,5	- 4,7 %
TOTAL	9,62	10,03	+ 7,1 %

L'efficacité du CEE et du CEREQ semble sous haute surveillance, le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale précisant à leur égard, dans une réponse au questionnaire budgétaire que « *le développement de la contractualisation doit permettre une rationalisation des structures d'études, dont il est attendu, outre une optimisation de la dépense publique, une plus grande complémentarité entre les acteurs. Le Contrat d'objectif avec le CEREQ est en cours de finalisation. La démarche de contractualisation du CEE doit être finalisée pour le premier trimestre 2005* ».

L'augmentation des crédits destinés au CEREQ retracée par le tableau ci-dessus correspond en réalité à une reconduction de la subvention versée en 2004, soit 2,33 millions d'euros, à laquelle s'ajoute le montant d'un transfert en provenances de l'AFPA représentant 480.000 euros, dont l'objet est de permettre au CEREQ de rembourser à l'AFPA les rémunérations des 5 agents qui lui sont mis à disposition.

EXAMEN DE L'ARTICLE 74 RATTACHÉ

Le présent article propose de réviser le dispositif d'allègement général de cotisations sociales patronales devant rentrer en vigueur au 1^{er} juillet 2005 en application de la loi « Fillon » du 17 janvier 2003. Il s'agit de réduire le champ des rémunérations qui donneront lieu à réduction de charges sociales, d'une fourchette allant de 1 à 1,7 fois de SMIC horaire, à une fourchette allant de 1 à 1,6 fois le SMIC horaire. L'économie attendue en 2005 est estimée à 1,2 milliard d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DE LA « DIVERGENCE DES SMIC » À LEUR « CONVERGENCE »

1. De la loi « Aubry » ...

La loi de réduction du temps de travail du 19 janvier 2000 (« loi Aubry ») prévoyait que le gouvernement présenterait au Parlement avant le 31 décembre 2002, après consultation des partenaires sociaux et de la Commission nationale de la négociation collective, un rapport retraçant la situation des salariés concernés par les **garanties minimales de rémunération (GMR)** associées aux passages aux 35 heures, et précisant les **mesures propres à les rendre sans objet à compter du 1^{er} juillet 2005**.

La mise en place du système des GMR avait pour objectifs de maintenir le niveau de la rémunération mensuelle des salariés payés au niveau du SMIC lors du passage aux 35 heures, et d'assurer ensuite une progression mesurée de leur pouvoir d'achat. Le système d'indexation des GMR étant moins favorable que celui du SMIC, chaque nouvelle GMR (intitulées « GMR 1 », « GMR 2 » etc.) créée au 1^{er} juillet de chaque année était plus favorable que la précédente après indexation.

Ce système, qui s'était complexifié à chaque revalorisation des minima légaux, n'était pas équitable puisque la rémunération minimale n'était plus la même selon la date de passage aux 35 heures, et pour les travailleurs à temps partiel ou les nouveaux embauchés à 35 heures dont la rémunération restait déterminée par le SMIC horaire (cf. tableau *infra*).

2. ...à la loi « Fillon »

La loi « Fillon » a d'abord mis fin à la création de nouvelles GMR après juillet 2002, afin de ne pas accentuer la complexité existante et les disparités entre salariés.

Une convergence s'effectuant par « coups de pouce » successivement apportés au SMIC a été programmée, de telle sorte qu'en juillet 2005⁶⁹, 151,7 fois⁷⁰ le SMIC horaire correspondent au niveau de la GMR 5 (GMR la plus élevée, créée en juillet 2002). Les autres garanties sont également revalorisées par des « coups de pouce » différentiels pour assurer leur convergence vers la GMR 5.

Le choix finalement retenu d'**indexer les GMR et le SMIC horaire sur le taux d'inflation** a permis de **programmer** ces « coups de pouce » :

- **à apporter au SMIC, la hausse du SMIC horaire** nécessaire à la convergence ressortant à **11,4 % en trois ans** en termes réels,
- **à apporter aux GMR 1, GMR 2, GMR 3 et GMR 4**, les hausses devant leur être respectivement appliquées pour assurer leur convergence ressortant à **4,9 %, 3,6 %, 1,8 % et 0,6 % en trois ans** en termes réels.

La GMR 5 ne bénéficie naturellement pas de coups de pouce, puisqu'elle constitue la « cible » vers laquelle tendent le SMIC pour 35 heures et les autres GMR au 1^{er} juillet 2005

Votre rapporteur spécial a dressé le tableau suivant afin de rendre compte, depuis 1998, de l'ensemble de ces évolutions :

⁶⁹ Reculer le terme de la convergence entre le SMIC et les GMR aurait présenté l'avantage d'étaler les hausses du SMIC dans le temps. Mais le report de l'échéance n'aurait pas contribué à réduire significativement l'ampleur des hausses de SMIC nécessaires à la convergence compte tenu des modes d'indexation respectifs des garanties et du SMIC. Comme il existait un certain consensus pour demander la sortie rapide du système des GMR, le schéma retenu n'a pas repoussé l'échéance finale au-delà de 2005.

⁷⁰ L'horaire mensuel sur la base de 35 heures est de 151,7 heures.

« DIVERGENCE » (1998-2002) PUIS « CONVERGENCE » (2003-2005) DES SMIC

(en euros)

Dates de revalorisation	SMIC brut		Passage aux 35 H :	avant le 01/07/1999	avant le 01/07/2000	avant le 01/07/2001	avant le 01/07/2002	après le 01/07/2002	SMIC 35 H payées 35 H ⁷¹	SMIC 39 H ⁷²
	Horaire	Revalorisation ⁷⁴	GMR ⁷³ : Revalorisation ⁴	"GMR 1"	"GMR 2"	"GMR 3"	"GMR 4"	"GMR 5"		
01/07/1998	6,13			1036,80						1036,80
01/07/1999	6,21	1,20 %	0 %	1036,80	1049,68					1049,68
01/07/2000	6,41	3,20 %	1,45 %	1051,83	1064,90	1083,19				1083,19
01/07/2001	6,67	4,10 %	2,80 %	1081,11	1094,55	1113,35	1127,23			1127,23
01/07/2002	6,83	2,40 %	1,80 %	1100,67	1114,35	1133,49	1147,62	1154,27	1036,11	1154,27
« Coups de pouce » annuels sur la période 2003-2005 hors indexation sur les prix à la consommation :		3,70%	Différenciée :	1,60 %	1,20 %	0,60 %	0,20 %	pas de « coup de pouce »	3,70 %	3,70 %
01/07/2003	7,19	5,27 %		1136,15	1145,54	1158,62	1168,16	1172,74	1090,51	1215,11
01/07/2004	7,61	5,84%		1178,54	1183,40	1190,14	1195,03	1197,37	1154,18	1286,09
01/07/2005 ⁷⁵	8,01	5,26%		1215,36	1215,56	1215,24	1215,38	1215,33	1214,87	1353,68
Progression nominale sur la période 2003-2005 ⁵ :		17,28 %		10,42%	9,08%	7,21%	5,90%	5,29%	17,25%	17,25 %
Progression réelle sur la période 2003-2005 ⁷⁶ :		11,4%		4,9 %	3,6 %	1,8 %	0,6 %	0 %	11,4 %	11,4 %

⁷¹ Il s'agit des entreprises créées après le 1^{er} janvier 2000, ou postes créés après le 1^{er} janvier 2000 sans équivalent dans l'entreprise.

⁷² Compte non tenu de la réduction de la durée légale du travail à 35 heures (à compter du 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés, et à compter du 1^{er} janvier 2002 pour les autres entreprises), qui entraîne l'application de majorations pour heures supplémentaires de la 36^{ème} heure à la 39^{ème} heure : + 25 % pour les entreprises de plus de 20 salariés, + 10 % pour les autres (NB : depuis la loi « Fillon » du 17 janvier 2003, la majoration pour heures supplémentaires dans les entreprises de plus de 20 salariés peut être ramenée conventionnellement à 10 %).

⁷³ « Garanties mensuelles de rémunération », dont la création découle de la loi « Aubry II » du 19 janvier 2000.

⁷⁴ De 2003 à 2005, les revalorisations du SMIC et des GMR au 1^{er} juillet résultent de l'effet cumulé des « coups de pouce » annuels et de l'indexation sur les prix à la consommation (loi « Fillon »).

⁷⁵ Estimation compte tenu d'une inflation d'environ 1,8 % de juillet 2004 à juillet 2005.

⁷⁶ Il s'agit de la progression hors indexation sur les prix, résultant exclusivement des « coups de pouce ».

Le scénario de convergence mis en place la loi « Fillon » s'est intégré dans une réforme plus large visant à assouplir les lois relatives à la réduction du temps de travail et à simplifier les dispositifs d'allègements de cotisations sociales.

B. DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES SUPPLÉMENTAIRES

1. L'allègement « Fillon »

A compter du 1^{er} juillet 2003, un dispositif transitoire absorbant la « ristourne Juppé » et l'allègement « Aubry II » doit **aboutir au 1^{er} juillet 2005 à un dispositif unifié de réduction de cotisations patronales**. Cette réforme conduit à de nouvelles baisses des charges pesant sur les bas salaires afin de contrecarrer auprès des entreprises l'augmentation concomitante des minima salariaux. Elle prévoit que le **niveau de l'allègement atteindra, à la fin de la période transitoire, 26 % du salaire au niveau du SMIC, son montant étant dégressif pour s'annuler au niveau du SMIC majoré de 70 %** (cf. tableau *infra*).

Pour toutes les entreprises, pour chaque employé, les réductions de charges seront alors calculées selon la même formule linéairement dégressive, en fonction de la rémunération horaire.

2. La résultante pour les entreprises

a) Entreprises bénéficiant antérieurement de la « ristourne Juppé »

Le nouveau dispositif d'allègements de cotisations sociales mis en place parallèlement à la convergence des rémunérations minimales permet de limiter l'impact de la hausse du SMIC (+ 11,4 % de 2003 à 2005 en termes réels) sur le coût du travail (+ 4,6 % de 2003 à 2005 en termes réels) afin de préserver la compétitivité des entreprises.

Au 1^{er} juillet 2004, le SMIC brut horaire s'élève à 7,61 euros, et à 10,88 euros charges patronales comprises. L'allègement de 23,4 % appliqué aux 7,61 euros correspond à 1,78 euro de diminution des charges patronales, ce qui équivaut à une **diminution de plus de 16 % du SMIC charges sociales patronales incluses**.

b) Entreprises bénéficiant des « allègements Aubry »

Au niveau du salaire minimum, les nouveaux allègements de cotisations sociales font plus que compenser le choc de la convergence sur le coût du travail pour les salariés passés aux 35 heures après le 1^{er} juillet 2001 (GMR 4 et GMR 5), et la compensation est quasi-totale pour les salariés passés aux 35 heures entre le 1^{er} juillet 2000 et le 30 juin 2001 (GMR 3). En revanche, les entreprises enregistrent un léger surcoût pour les salariés passés aux 35 heures avant le 1^{er} juillet 2000 (GMR 1 et GMR 2).

« CONVERGENCE » (2003-2005) DES DISPOSITIFS GÉNÉRAUX D'ALLÈGEMENT DE CHARGES

Allègements	Type	Entrée dans le dispositif	Montant jusqu'au 30 juin 2003	Allègement « Fillon » mis en place au 1 ^{er} juillet 2003, en remplacement de l'aide incitative « Aubry I » et de la « ristourne Juppé » (convergence progressive)		
				au 1 ^{er} juillet 2003	au 1 ^{er} juillet 2004	au 1 ^{er} juillet 2005
Allègement « De Robien »	Allègement forfaitaire de cotisations sociales patronales, cumulé avec la « ristourne Juppé », puis avec l'allègement « Aubry I », puis avec l'allègement « Fillon »	1996-1998, pour les entreprises décidant de réduire leurs horaires collectif d'au moins 10 %	40 % de diminution de charge sociale patronales la première année, 30 % les six années suivantes	cumul avec l'allègement « Fillon »		fin de l'allègement
Aide incitative « Aubry I »	Allègement forfaitaire de cotisations sociales patronales, cumulé avec la « ristourne Juppé », puis avec l'allègement « Aubry I », puis avec l'allègement « Fillon » jusqu'au 1/4/2004 (fin du cumul)	1998-2002, pour les entreprises anticipant le passage aux 35 heures	915 euros (6.000 francs) par salarié et par an, dégressif sur 5 ans.	cumul avec l'allègement « Fillon »	fin du cumul anticipée au 1/4/2004 (loi de finances initiale pour 2004)	
Aide incitative « Aubry II »	Réduction dégressive de cotisations sociales patronales sur les bas salaires	2000-2003, pour les entreprises réduisant à 35 heures leurs horaires collectifs de travail	26 % du salaire brut à la « GMR 2 », dégressive jusqu'à 1,8 SMIC mensuel	26 % du salaire brut à la « GMR 2 », dégressive jusqu'à 1,7 fois la « GMR 2 »	26 % du salaire brut à la « GMR 2 », dégressive jusqu'à 1,7 fois la « GMR 2 »	26 % du salaire brut au SMIC, dégressive jusqu'à 1,7 SMIC horaire
« Ristourne Juppé »	Réduction dégressive de cotisations sociales patronales sur les bas salaires	1995-2003	18,2 % du salaire brut au SMIC, dégressive jusqu'à 1,3 SMIC horaire	20,8 % du salaire brut au SMIC, dégressive jusqu'à 1,5 SMIC horaire	23,4 % du salaire brut au SMIC, dégressive jusqu'à 1,6 SMIC horaire	

Rappel : la durée légale du travail a été ramenée à 35 heures par semaine au 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés, et au 1^{er} janvier 2002 pour les autres.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE RESSERREMENT DE LA FOURCHETTE DES RÉMUNÉRATIONS ÉLIGIBLES À L'ALLÈGEMENT UNIQUE

Concernant la réduction de cotisations sociales patronales, le III de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale modifié par l'article 9 de la loi « Fillon » dispose : « *Le montant de la réduction est calculé chaque mois civil, pour chaque salarié. Il est égal au produit de la rémunération mensuelle (...) par un coefficient. Ce coefficient est déterminé par application d'une formule fixée par décret. (...)* »

« Pour les gains et rémunérations versés à compter du 1^{er} juillet 2005, le coefficient maximal est de 0,26. Il est atteint pour une rémunération horaire égale au salaire minimum de croissance. Ce coefficient devient nul pour une rémunération horaire égale au salaire minimum de croissance majoré de 70 % (...) ».

Le présent article propose de remplacer « 70 % » par « 60 % ». **L'allègement atteindra donc toujours, au 1^{er} juillet 2005, 26 % du salaire au niveau du SMIC, mais son montant sera plus fortement dégressif (toujours sur un mode linéaire), car il s'annulera au niveau du SMIC majoré de 70 %, et non plus de 60 %.**

B. UN EFFET FAIBLEMENT NÉGATIF SUR L'EMPLOI

Les mesures d'allègement des cotisations sociales patronales sont d'autant plus efficaces sur l'emploi qu'elles sont resserrées autour des bas salaires, cela probablement sans effet négatif appréciable sur la dynamique des bas salaires (cf. *supra* « Principales observations »).

Ainsi, la décision de recentrer l'aide sur les salaires compris entre 1 et 1,6 SMIC, là où elle est la plus efficace, ne devrait avoir qu'un effet négligeable pour l'emploi.

C. UNE ÉCONOMIE SUBSTANTIELLE PERMETTANT DES REDÉPLOIEMENTS UTILES À L'EMPLOI

L'économie attendue en 2005 est estimée à 1,2 milliard d'euros. Ce montant est proche de la somme du surcoût pour le budget du travail entraîné par la mise en oeuvre du plan de cohésion sociale pour 2005 (681 millions

d'euros), et de la dépense correspondant à la mise en place de l'aide à l'emploi dans la restauration (550 millions d'euros).

Pour 2005, l'augmentation de la dotation correspondant à l'« allègement Fillon » est ainsi ramenée de plus de 2,1 milliards d'euros à 938 millions d'euros, ces crédits progressant donc de 15,8 milliards d'euros en 2004 à 16,7 milliards d'euros en 2005.

EXAMEN DE L'ARTICLE 75 RATTACHÉ

Le présent article propose de réviser le dispositif des exonérations de cotisations sociales patronales au titre des salaires versés aux apprentis⁷⁷.

I. L'EXONÉRATION EXISTANTE

En premier lieu, au terme de l'article **L. 118-6 du code du travail**, depuis la loi n° 79-13 du 3 janvier 1979, « ***l'Etat prend en charge totalement, selon des taux fixés ou approuvés par arrêté ministériel, les cotisations sociales patronales et salariales d'origine légale et conventionnelle imposées par la loi dues au titre des salaires versés aux apprentis*** ».

Cette prise en charge concerne les employeurs du **secteur privé**, inscrits au **répertoire des métiers** (ou au registre des entreprises en Alsace et en Moselle) **ou occupant moins de onze salariés**.

En second lieu, l'article 18 de la loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 modifiant le titre I^{er} du code du travail et relative à l'apprentissage prévoit une **exonération partielle de cotisations patronales** au bénéfice des **employeurs du secteur privé non mentionnés au premier alinéa de l'article L. 118-6 du code du travail**.

Enfin, le VI de l'article 20 de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail prévoit une **exonération partielle de cotisations patronales** au bénéfice des employeurs d'apprentis du **secteur public non industriel et commercial**.

Dans chacune de ces configurations, les cotisations sociales sont prises en charge par l'Etat jusqu'à l'échéance du contrat d'apprentissage.

⁷⁷ Outre les exonérations de charges, il convient de rappeler que, dans le cadre de la loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage, l'Etat verse aux entreprises une indemnité compensatrice forfaitaire composée d'une aide à l'embauche, et d'une indemnité de soutien à la formation versée à l'issue de chaque année du cycle de formation.

II. LA RESTRICTION PROPOSÉE

A. LA MODIFICATION ENVISAGÉE

Le présent article modifie les trois textes législatifs précités, **afin de mettre fin aux exonérations des cotisations patronales à la date à laquelle l'apprenti a obtenu le diplôme ou le titre préparé dans le cadre du contrat d'apprentissage.**

En effet, d'après l'exposé des motifs, *« la prise en charge par l'Etat des cotisations patronales ne se justifie plus dès lors que le jeune a obtenu le diplôme ou le titre préparé, objet du contrat d'apprentissage ».*

B. SON INCIDENCE FINANCIÈRE

Au sein du « bleu » emploi et travail, la ligne budgétaire concernée donne lieu à une révision des services votés qui s'élève à **moins 32,6 millions d'euros.**

Cette économie ne se répercute pas intégralement sur l'évolution des crédits se rapportant aux exonérations des cotisations sociales des contrats d'apprentissages, qui se rétractent « seulement » de 18,2 millions d'euros (791,3 millions d'euros demandés pour 2004, et 773,1 millions d'euros pour 2005), car la diminution s'appliquant aux services votés, le montant des exonérations pour 2004 pris en référence est converti en valeur 2005 (soit 805,7 millions d'euros).

Concernant les entreprises, ce surcoût de 32,6 millions est à rapprocher d'un allègement fiscal global net de 152 millions d'euros, qui résulte, d'une part, d'une augmentation de 0,06 point de la taxe d'apprentissage (prévue par l'article 20 du projet de loi de finances pour 2005) engendrant un prélèvement supplémentaire de 197 millions d'euros, et, d'autre part, de la création d'un crédit d'impôt de 1.600 euros par apprenti (prévu à l'article 15 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale), auquel correspond une dépense fiscale évaluée à 472 millions d'euros.

Il est à noter que cette mesure n'a aucune incidence sur la rémunération de l'apprenti.

EXAMEN DE L'ARTICLE 76 RATTACHÉ

Le présent article, également rattaché pour son examen au budget de l'emploi et du travail, prévoit que **la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie**, créée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, **pourra contribuer au financement des centres d'aide par le travail (CAT) et des ateliers protégés.**

I. LA CAISSE NATIONALE DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE

A. LES MISSIONS DE LA CAISSE

Dans le cadre de la mise en place d'une politique globale en faveur des personnes dépendantes, concernant à la fois les personnes âgées et les personnes handicapées, la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, a institué une Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui, aux termes de son article 8, a pour mission, dans la limite des ressources qui lui sont affectées, de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire.

La loi précitée du 30 juin 2004 n'a fait qu'esquisser les compétences et le fonctionnement de cette caisse, dans l'attente d'un projet de loi ultérieur, faisant suite aux observations de MM. Raoul Briet et Pierre Jamet, auxquels le gouvernement avait confié une mission de réflexion⁷⁸. Toutefois, compte tenu d'un calendrier législatif très contraint, le gouvernement a choisi de préciser l'architecture de la CNSA dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui vient d'être adopté en deuxième lecture par le Sénat.

⁷⁸ Raoul Briet, Pierre Jamet, *Mission de préfiguration de la CNSA, pour une prise en charge solidaire et responsable de la perte d'autonomie*, mai 2004.

B. LES RESSOURCES DE LA CAISSE ET LEUR AFFECTATION

D'après les dispositions de la loi précitée du 30 juin 2004⁷⁹, les recettes de la CNSA sont composées :

- de **ressources nouvelles**, à savoir les contributions instituées en contrepartie de la mise en place d'une journée de travail supplémentaire non rémunérée : une contribution des employeurs au taux de 0,3 %, appliqué sur la même assiette que celle des cotisations patronales d'assurance maladie, ainsi qu'une contribution additionnelle au prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et des produits de placements, au taux de 0,3 % ;

- de **recettes antérieurement affectées au Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA)**, dont la CNSA a repris les droits et obligations⁸⁰, à savoir 0,1 point du produit de la CSG et une participation des régimes de base de l'assurance vieillesse, représentative d'une fraction identique pour tous les régimes des sommes consacrées par chacun de ceux-ci aux dépenses d'aide ménagère en 2000.

La mise en place de cette caisse avait deux objets : **sécuriser le financement de l'APA** et mettre en œuvre des **actions nouvelles en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées**.

La loi du 30 juin 2004 précitée avait précisé le cadre financier de la caisse et les charges qui lui étaient attribuées en 2004, tandis que son **article 13** avait prévu que, à compter de 2005, **la caisse répartira ses ressources en cinq sections distinctes**, selon les modalités suivantes :

- 40 % des produits de la contribution patronale de 0,3 % sur la masse salariale et de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements viendront financer des **actions en faveur des personnes âgées** ;

- 40 % des produits de la contribution patronale de 0,3 % sur la masse salariale et de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements viendront financer des **actions en faveur des personnes handicapées** ;

- 20 % des produits de la contribution patronale de 0,3 % sur la masse salariale et de la contribution de 0,3 % sur les revenus du patrimoine et les

⁷⁹ On se reportera utilement au rapport pour avis n° 315 (2003-2004) de notre collègue Adrien Gouteyron sur le projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

⁸⁰ L'application de certaines dispositions de la loi du 30 juin 2004 nécessitant l'édition de textes réglementaires, le FFAPA a été autorisé à poursuivre ses missions jusqu'à la mise en place réelle de la CNSA, qui devrait avoir lieu à la fin 2004. Le FFAPA continue à fonctionner sur son budget 2004, et perçoit toujours les ressources qui lui sont dues.

produits de placements, ainsi que le produit du 0,1 % de la contribution sociale généralisée affectée à la CNSA et la participation des régimes obligatoires de base de l'assurance vieillesse, viendront financer le **concours versé aux départements** ;

- une fraction comprise entre 5 % et 12 % du 0,1 % de contribution sociale généralisée affectée à la CNSA, fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, viendra financer les **dépenses de modernisation des services ou de professionnalisation des métiers apportant assistance au domicile des personnes âgées dépendantes**.

Un prélèvement sur les ressources encaissées par la caisse, réparti entre les sections précédentes au prorata du montant des ressources qui leur sont affectées, viendra financer les frais de gestion de la caisse.

L'article 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 propose de préciser les mesures qui seront financées par ces sections en 2005, de la manière suivante :

- 48 % des produits de la **section destinée à financer les actions en faveur des personnes âgées** seraient affectés au financement, par les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie, des établissements et services prenant en charge les personnes âgées, la différence, soit 52 %, étant consacrée au financement de mesures nouvelles ;

- 15 % des produits de la **section destinée au financement d'action en faveur des personnes handicapées** seraient affectés au financement par les régimes obligatoires de base de l'assurance maladie des établissements et services prenant en charge les personnes handicapées, la différence, soit 85 %, étant consacrée au financement de mesures nouvelles.

II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

A. LA PARTICIPATION AU FINANCEMENT DES CENTRES D'AIDES PAR LE TRAVAIL

Les centres d'aides par le travail (CAT) sont des établissements médico-sociaux offrant des activités productives et un soutien médico-social à des adultes handicapés dont la capacité de travail est inférieure à un tiers de celle d'un travailleur valide.

Les CAT sont financés au titre de l'aide sociale de l'Etat, sur le budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la cohésion sociale (chapitre 46-35 article 30), au moyen d'une dotation globale de

fonctionnement (DGF) arrêtée par le préfet de département et versée à l'établissement par douzièmes.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles dispose que le montant total annuel des dépenses des CAT imputables aux prestations prises en charge par l'aide sociale de l'Etat et, corrélativement, le montant total annuel des dépenses prises en compte pour le calcul des dotations globales de fonctionnement, sont déterminés *« par le montant limitatif inscrit à ce titre dans la loi de finances initiale de l'exercice considéré »*.

Le I du présent article prévoit que ces montants seront déterminés *« par le total du montant limitatif inscrit à ce titre dans la loi de finances initiale de l'exercice considéré et des crédits inscrits à ce titre dans le budget du même exercice de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie »*.

Les éventuelles subventions de la CNSA seraient ainsi intégrées dans le calcul des dotations globales destinées aux CAT.

B. LA PARTICIPATION AU FINANCEMENT DES ATELIERS PROTÉGÉS

Pour les personnes handicapées ne pouvant accéder au travail en milieu ordinaire, l'Etat subventionne la création de places en ateliers protégés. Cette subvention de fonctionnement est attribuée au regard d'un projet économique et commercial et a pour objet de compenser le surcroît de charges résultant de l'emploi de travailleurs à capacité professionnelle réduite.

A la différence des CAT, les ateliers protégés sont des entreprises, dont les salariés sont, sous réserve de dispositions spécifiques, soumis au code du travail. Ce sont des unités économiques de production qui mettent les travailleurs handicapés - dont la capacité de travail est au moins égale au tiers de la capacité normale - à même d'exercer une activité professionnelle salariée dans des conditions adaptées à leurs possibilités.

Les ateliers protégés et les centres de distribution de travail à domicile peuvent être créés par les collectivités ou organismes publics ou privés et, notamment, par les entreprises. Ils doivent être agréés par le représentant de l'Etat dans la région.

L'article L. 323-1 du code du travail précise qu'ils **peuvent recevoir des subventions en application des conventions passées avec l'Etat, les départements, les communes ou les organismes de sécurité sociale.**

Le II du présent article propose d'ajouter à cette liste la CNSA.

III. UNE MISE EN ŒUVRE À PRÉCISER

A. LES ACTIONS FINANCÉES PAR LA CAISSE SUR LA BASE DU PRÉSENT DISPOSITIF

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, **l'ensemble des mesures nouvelles en faveur des CAT et des ateliers protégés en 2005, soit 48 millions d'euros, devrait être mis à la charge de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.**

La Caisse devrait ainsi contribuer au financement :

- des mesures d'ajustement liées aux effectifs réels en ateliers protégés et au coût de l'extension en année pleine des 500 places en ateliers protégés et des 3.000 places en CAT obtenues en loi de finances pour 2004 ;

- de la création de 3.000 nouvelles places en CAT et de 500 nouvelles places en ateliers protégés prévues en 2005 ;

- à la réforme de l'aide au poste en ateliers protégés prévue par le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation à la citoyenneté des personnes handicapées, actuellement en navette.

Dès lors que la CNSA ne sera pas en capacité d'utiliser la totalité de ses ressources en faveur des personnes handicapées en 2005 et que ces dépenses entrent dans le champ des missions assignées à la CNSA aux termes de l'article 8 de la loi précitée du 30 juin 2004, **les dispositions du présent article se justifient.**

B. LES PRÉCISIONS ATTENDUES

Il semble que certaines précisions ou coordinations seraient opportunes. Ainsi, le I de l'article n'est pas suffisamment restrictif, dans la mesure où le renvoi à l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles permettrait théoriquement à la CNSA de financer des structures autres que les CAT.

Par ailleurs, l'article 19 du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, tel qu'adopté par le Sénat en deuxième lecture, donne une nouvelle rédaction de l'article L. 323-31 du code du travail relatif aux ateliers protégés, qui ferait désormais référence aux entreprises adaptées et aux centres de distribution de travail à domicile. En l'état, la rédaction retenue par le présent article ne semble pas cohérente avec celle de l'article 19 du projet de loi précité.

Votre rapporteur spécial en vient à se demander s'il n'aurait pas été plus simple et plus lisible de surseoir à la codification des dispositions prévues par le présent article, et d'en limiter l'application à 2005, afin de permettre une discussion unifiée des missions de la CNSA et des actions qu'elle finance à l'occasion de l'examen du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Il importera que le gouvernement apporte sur ces questions toutes les précisions nécessaires.

Votre commission vous propose de réserver sa position jusqu'à l'examen définitif du projet de loi de finances prévu pour le jeudi 25 novembre 2004 au matin.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. ARTICLE 75

Après avoir été supprimé lors de l'examen en séance des crédits de la section travail et emploi à l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a rétabli cet article en seconde délibération à l'initiative du gouvernement. Au total, aucune modification n'est donc intervenue.

II. ARTICLE 76

A l'initiative de notre collègue député Alain Joyandet, rapporteur spécial, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision du I de l'article 76, afin de prévoir que le concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie concerne uniquement les centres d'aide par le travail et les ateliers protégés.

III. MAJORATION DE CRÉDIT

Une majoration de crédits à titre non reconductible concerne le titre IV, pour un montant de 889.000 euros.

Au sein du chapitre 43-70 « *Financement de la formation professionnelle* », l'article 41 « *Dépenses de fonctionnement des organismes. Subventions à divers organismes* » est abondé de 6.000 euros.

Le chapitre 44-70 « *Dispositifs d'insertion des publics en difficulté* » est abondé de 77.500 euros, répartis comme suit :

- 2.500 euros à l'article 14 « *Programme de lutte contre le chômage e longue durée : mesures de parrainage et mesures d'accompagnement de la globalisation* » ;
- 13.500 euros à l'article 56 « *Insertion par l'économie : associations intermédiaires* » ;

- 61.500 euros à l'article 81 « *Missions locales – Permanence d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) – Accompagnement renforcé des jeunes (nouveau)* ».

L'article 44-73-11 « *Formations syndicales et actions d'études et de recherche syndicales* » est abondé de 250.000 euros.

Enfin, le chapitre 44-79 « *Promotion de l'emploi et adaptations économiques* » est abondé de 555.500 euros, répartis comme suit :

- 143.500 euros à l'article 11 « *Promotion de l'emploi : subventions diverses* » ;
- 382.000 euros à l'article 12 « *Promotion de l'emploi : ingénierie, études, audits, conseil* » ;
- 30.000 euros à l'article 13 « *Promotion de l'emploi : encouragement au développement d'entreprises nouvelles* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 4 novembre 2004, sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, président, la commission a procédé à l'examen des crédits du travail, de la santé et de la cohésion sociale : I – Emploi et travail et articles 74 à 76 rattachés, sur le rapport de **M. Serge Dassault**, rapporteur spécial.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits dévolus à l'emploi et au travail, quasiment reconduits pour 2005, s'élevaient à plus de 32 milliards d'euros, dont 20 milliards d'euros consacrés à des allègements de charges, d'une efficacité, selon lui, contestable. Il a précisé que, compte tenu d'un changement de périmètre, les crédits marquaient, en réalité, une hausse de 1,8 %, en totale conformité avec la norme « zéro volume ».

Il a rappelé que, pour 2004, ces crédits avaient doublé en raison de la suppression du FOREC, au travers duquel la compensation des allègements généraux de charges auprès de la sécurité sociale avait été largement débudgétisée.

Puis **M. Serge Dassault**, rapporteur spécial, a présenté ses observations.

En premier lieu, il a indiqué que le taux de chômage, d'un niveau très élevé, risquait de s'aggraver encore. Stabilisé au taux de 9,9 % au premier semestre 2004, le chômage des moins de 25 ans avait néanmoins continué sa progression, présentant le taux impressionnant de 21,5 %. Il a estimé que la situation des cadres se trouvait également dégradée.

Après avoir estimé que le chômage en France était de nature principalement structurelle, il a précisé qu'en raison de la rigidité de l'emploi en France, des horaires de travail trop limités, des coûts de production excessifs et d'impositions démotivantes telles que l'ISF, les chefs d'entreprise n'avaient d'autre choix que de sous-traiter à l'étranger et de s'expatrier lorsqu'ils prenaient leur retraite.

En deuxième lieu, **M. Serge Dassault**, rapporteur spécial, a approuvé que le ministre de l'emploi veuille s'inspirer du modèle nordique de « flexsécurité », qui combinait un marché du travail fluidifié avec une amélioration de la protection économique des individus, estimant qu'on ne pouvait protéger les salariés dans les entreprises en difficulté, mais qu'on pouvait et devait les protéger en dehors. Après avoir énuméré les composantes de la « flexsécurité », il a estimé cette voie prometteuse et indispensable pour la reprise des embauches.

En troisième lieu, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a donné le détail de la simplification des dispositifs d'aide aux publics prioritaires opérée dans le cadre du plan de cohésion sociale : suppression des contrats en alternance hors apprentissage, réunis au profit d'un « contrat de professionnalisation » unique ; fusion des contrats emploi solidarité et des contrats emplois consolidés au sein d'un « contrat d'accès à l'emploi » ; rénovation du contrat initiative emploi, qui devait être géré à l'échelon régional au sein d'une enveloppe fongible comprenant également les crédits à destination du contrat d'accès à l'emploi ; recentrage du revenu minimum d'activité (RMA) sur le secteur marchand, assorti de la création d'un contrat d'avenir, pendant du RMA pour le secteur non marchand ; mise en extinction des différentes formes de stages, jugés peu efficaces. Après avoir précisé que 415.000 entrées étaient prévues pour 2005 dans ces différentes formes de contrats aidés, contre 360.000 en 2004, il a souligné que ces contrats devraient encore trouver preneurs dans les secteurs marchands et non marchands.

En quatrième lieu, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a abordé le fonctionnement du marché du travail. Il a constaté que son optimisation se poursuivait surtout au travers d'une action qualitative sur l'offre de travail, avec une relance de l'apprentissage qui se traduisait par 600 millions d'euros de moyens nouveaux dès 2005, nonobstant l'article 75 rattaché qui, tendant opportunément de mettre fin aux exonérations de cotisations à la date d'obtention du diplôme d'apprenti, devait entraîner une économie de 33 millions d'euros pour l'Etat.

Dans le cadre d'une action quantitative sur l'offre, il a indiqué que les tentatives de rehaussement des taux d'emploi susceptibles de s'inscrire dans la stratégie européenne de Lisbonne, que constituaient la prime pour l'emploi, à l'efficacité contestable, et surtout les hausses du SMIC programmées par la loi « Fillon », avaient eu, finalement, une influence parfois négative sur les entreprises et sur le budget.

Concernant l'action sur la demande, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, est demeuré sceptique quant à l'efficacité des allègements sur les bas salaires, et a estimé que l'harmonisation des SMIC aurait notamment dû se traduire par une augmentation des horaires. Il a évoqué l'article 74 rattaché qui, tendant à réduire légèrement le champ des rémunérations devant donner lieu à réduction de charges sociales, d'une fourchette allant de 1 à 1,7 fois le SMIC horaire à une fourchette allant de 1 à 1,6 fois le SMIC horaire, devait procurer une économie de 1,2 milliard d'euros en 2005.

Par ailleurs, il s'est félicité de ce que le projet de loi « cohésion sociale » tende à remédier à l'éclatement du dispositif français d'intervention en direction des chômeurs (Etat, UNEDIC, ANPE, AFPA) par la création de « maisons de l'emploi » qui, améliorant les prestations offertes aux chômeurs, permettraient une redéfinition de l'obligation de recherche d'emploi et de son contrôle.

En cinquième lieu, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a exprimé son profond scepticisme quant à l'utilité de consacrer plus de 60 % des moyens du budget du travail à la compensation des allègements de charges, ayant précisé que, sur les 20 milliards d'euros de crédits inscrits à cet effet pour 2005, 10 milliards d'euros devaient figurer au « débit » des 35 heures. Selon lui, seul un assouplissement drastique des restrictions sur les licenciements devait permettre de relancer les embauches, aucune entreprise n'embauchant sans liberté de licencier en cas de baisse ultérieure de l'activité. Il s'est ainsi déclaré favorable aux « contrats de mission », qui pouvaient permettre l'embauche de personnel pour la réalisation d'un objectif donné, et a fait part de son vif intérêt pour les préconisations du rapport « Camdessus » qui, procédant d'une vision très libérale de l'économie observée notamment aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, s'inspiraient, ainsi, de pratiques notoirement favorables à l'emploi.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a ensuite mis en perspective, d'une part, une dépense de 20 milliards d'euros se rapportant aux exonérations de charges sociales et, d'autre part, le faible nombre des embauches qui trouvait son origine dans les contraintes pesant sur les licenciements. Il a remarqué qu'une suppression des charges pesant sur le salaire en échange d'une totale flexibilité de l'emploi, qu'il conviendrait de proposer aux représentants du MEDEF et de la CGPME, permettrait, selon lui, de ramener opportunément le déficit budgétaire de 50 milliards d'euros à 30 milliards d'euros, et de satisfaire, ainsi, largement aux exigences posées par le traité de Maastricht.

En sixième lieu, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a observé que le ministère était en marche vers la pleine application de la LOLF.

Il a indiqué que la définition des futurs « programmes », qui ne reprenaient pas les agrégats existants, était globalement satisfaisante, d'autant plus qu'à la demande de la commission des finances, le personnel n'était plus regroupé dans un unique « programme support ». Il a appelé l'attention sur le fait que sa note de présentation des crédits tenait déjà compte de la nouvelle architecture prévue par ladite LOLF.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a rappelé que la mesure de la « performance » au moyen d'objectifs et d'indicateurs était au cœur de la réforme budgétaire, l'obligation faite aux gestionnaires de rendre compte de leurs résultats étant la contrepartie d'une liberté accrue dans la gestion de crédits devenus fongibles.

Il a précisé qu'au printemps prochain, il comptait examiner très attentivement les avant-projets de projets annuels de performance (PAP), avant qu'ils ne soient figés dans le cadre du prochain débat d'orientation budgétaire, celui pour 2006, et que les projets d'objectifs et d'indicateurs envisagés étaient, *a priori*, suffisamment diversifiés pour mesurer la

performance globale de la politique de l'emploi, et d'un fonctionnement suffisamment simple pour que les gestionnaires et les observateurs puissent rapidement se les approprier.

Il a, enfin, constaté qu'une « expérimentation LOLF » méritoire devait être signalée : des projets de budgets opérationnels de programmes -les BOP- devaient être mis en place dans cinq régions et assortis d'objectifs et d'indicateurs de performance, nul ne contestant que cette première déclinaison des PAP au niveau des BOP constituait une des « expérimentations LOLF » les plus avancées.

Puis **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, évoquant le sujet récurrent des reports, en a déploré la pratique excessive qui diminuait la portée du consentement parlementaire et déformait la perception des évolutions budgétaires. Il a annoncé que le ministère déclarait ainsi que 600 millions d'euros de reports viendraient compléter le financement des allègements de charges sur les bas salaires en 2005.

Dès lors, il a estimé que toutes choses étant égales par ailleurs, la dépense de la section emploi et travail se trouvait d'emblée sous-évaluée de 600 millions d'euros. En matière de reports, il a indiqué qu'il comptait sur la pleine application de la loi organique précitée pour inciter à plus de mesure.

En conclusion, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, après avoir constaté que, jusqu'à présent, la complexité, le foisonnement et le coût des dispositifs en matière d'emploi étaient inversement proportionnels aux résultats obtenus en matière de créations d'emplois, a estimé que si 20 milliards d'euros d'allègements de charges pouvaient être libérés en contrepartie d'une totale flexibilité de l'emploi, ils seraient mieux employés, notamment, à un alignement de l'impôt sur les sociétés sur le niveau moyen européen, au financement de l'investissement et à celui de la recherche.

Il a ajouté qu'à défaut d'une suppression des 35 heures, il conviendrait, au moins, de supprimer le plafond des heures supplémentaires, dans l'attente d'une indispensable simplification du droit du travail en vue de parvenir à plus de flexibilité.

Enfin, espérant que l'ensemble de ces remarques serait un jour pris en compte, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a proposé l'adoption du budget de l'emploi et du travail ainsi que celle des articles 74 et 75 rattachés dont il avait déjà évoqué le contenu. S'agissant de l'article 76, il a indiqué qu'il convenait, pour l'instant, de réserver la position de la commission dans l'attente, notamment, de son examen par l'Assemblée nationale.

Après que **M. Jean Arthuis, président**, eut remercié M. Serge Dassault, rapporteur spécial, pour l'absence de conformisme de ses propos, un large débat s'est instauré.

M. Maurice Blin, après avoir confirmé que la masse des allègements existants était probablement responsable de la persistance d'une situation marquée par un chômage très élevé, a posé la question des contreparties attendues des chômeurs indemnisés en termes de recherche d'emploi, qui constituaient un tabou, nonobstant les évolutions attendues en application du plan de cohésion sociale.

En réponse, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il fallait effectivement inciter davantage les gens à retourner au travail, ce dont l'« épisode des recalculés » augurait mal. Il a ajouté que la main-d'œuvre était insuffisamment mobile. **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que ce problème devrait être réglé par les partenaires sociaux, qui assumaient la gestion du régime d'indemnisation du chômage.

M. Aymeri de Montesquiou, après s'être félicité de la mise en avant de l'entreprise dans la démarche adoptée par le rapporteur spécial, a posé la question des indicateurs de performance associés à la politique de l'emploi, et du niveau des salaires appliqué au Danemark. En réponse, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a précisé que la présentation de ces indicateurs, purement indicative à ce stade, était globalement satisfaisante. **M. Jean Arthuis, président**, a souligné que le niveau des salaires pratiqué au Danemark était d'autant plus satisfaisant que les charges sociales, très largement transférées vers la TVA, y étaient faibles.

A **M. Jacques Baudot** qui l'interrogeait sur la façon de mettre en œuvre ses orientations et le félicitait pour le programme qu'il avait présenté, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a répondu qu'il s'agissait d'en avoir la volonté. **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué, à cet égard, qu'il conviendrait d'« importer » du Danemark, où 85 % des salariés étaient syndiqués, une plus forte aptitude au consensus.

M. Yves Fréville a souligné que le niveau très élevé du chômage structurel, évalué en France à 8 %, ne devait pas être exclusivement attribué à un manque de flexibilité : un salaire minimum élevé, assorti d'un système de cotisation sociale pesant essentiellement sur le travail en était aussi la cause, ce dernier aspect méritant, probablement, d'être réformé. **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que la réflexion entamée par la commission des finances sur l'instauration d'une TVA sociale répondait à cette préoccupation. **M. Yves Fréville** a soulevé le problème de l'allocation parfois erratique des crédits d'intervention, notamment en matière sociale. **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a alors précisé qu'en France, il conviendrait de dissocier ce qui devait naturellement revenir à l'impôt, d'une part, et aux charges devant peser les salaires, d'autre part, ces dernières étant certainement excessives.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial, a ensuite précisé à **M. Philippe Adnot**, qui souhaitait connaître le coût des « maisons de l'emploi », que leur mise en place faisait l'objet d'une programmation par le

projet de loi sur la « cohésion sociale », et que, pour 2005, 120 millions de dépenses ordinaires et de crédits de paiement étaient inscrits à cet effet.

M. Philippe Adnot s'est par ailleurs enquis de l'utilisation qui serait faite du 1,2 milliard d'euros d'économies résultant du dispositif prévu par l'article 74.

M. Jean-Jacques Jégou a signalé que le niveau des bas salaires, en France, était insuffisant, particulièrement en Ile-de-France, où le travail ne garantissait pas, ainsi, une parfaite intégration dans la société. **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a souligné que la concurrence étrangère, dont il était difficile de s'abstraire, pesait singulièrement sur le montant des salaires en France.

M. Maurice Blin, après avoir fait référence au concept danois de « flexicurit », puis observé que les résultats obtenus dans l'industrie par **M Serge Dassault, rapporteur spécial**, constituaient une des grandes réussites du capitalisme français, lui a demandé comment il s'était accommodé des entraves qui pesaient sur le marché du travail. **M Serge Dassault, rapporteur spécial**, lui a alors indiqué que son entreprise comptait aujourd'hui, comme en 1990, 9.000 collaborateurs, et qu'il n'avait pu la développer qu'en sous-traitant à l'étranger une partie de son activité.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que le resserrement de l'échelle des salaires éligibles à l'allègement « Fillon » proposé par l'article 74 rattaché, présenterait probablement l'inconvénient de freiner l'évolution des bas salaires. **M. Philippe Adnot** s'est étonné que les économies résultant de l'article 74 soient réaffectées à de nouvelles dépenses. En conséquence, il a déclaré être défavorable à ce dispositif. **M. Jean-Jacques Jégou** a alors évoqué un amendement gouvernemental portant sur le projet de loi « cohésion sociale » visant à renforcer le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons à certaines associations.

La commission a alors décidé d'adopter ce budget. Elle a également décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les articles 74 et 75 rattachés, et de réserver sa position sur l'article 76 rattaché jusqu'à l'examen définitif du projet de loi de finances, prévu pour le jeudi 25 novembre 2004.

Réunie à nouveau le jeudi 25 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 76 rattaché, précédemment réservé, puis confirmé l'adoption du budget du travail et des articles 74 à 76 rattachés, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

ANNEXES

ANNEXE N° 1

EXTRAIT DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

Synthèse gouvernementale se rapportant au premier pilier⁸¹, l'emploi

I. Lutter contre le chômage

Programme 1 : Fédérer les acteurs pour un nouveau contrat avec les demandeurs d'emploi

• Création de 300 maisons de l'emploi financées par un fonds « maisons de l'emploi », inscrit au budget de l'Etat et contribuant au financement des investissements et des recrutements nécessaires :

- identification des besoins quantitatifs et qualitatifs en emplois,
- structuration des formations en fonction de ces besoins,
- suivi personnalisé des chômeurs en difficulté,
- fédération de tous les partenaires (ANPE, ASSEDIC, AFPA, APEC, collectivités territoriales.) dans un groupement d'intérêt public (GIP).

• Création d'un dossier unique du demandeur d'emploi accessible en tous points des différents réseaux.

- Support juridique donné à l'ouverture du marché du placement.
- Définition équilibrée des droits et devoirs des demandeurs d'emploi.

II. Vers le plein emploi des jeunes

Programme 2 : Accompagner 800.000 jeunes en difficulté vers l'emploi durable

• Un référent pour tout jeune sans emploi ni qualification, qui l'accompagne jusqu'à l'emploi pérenne.

⁸¹ Le plan de cohésion sociale comprend deux autres « piliers », qui concernent respectivement le logement et l'égalité des chances.

- Les jeunes sont orientés vers les « métiers du plein emploi » grâce aux « plates-formes de vocation ».

- 350.000 jeunes supplémentaires accéderont à l'emploi par une formation en alternance (apprentissage et contrat de professionnalisation),

- 350.000 jeunes supplémentaires seront conduits vers l'emploi marchand, avec un droit à formation.

- 100.000 jeunes seront recrutés en alternance dans les trois fonctions publiques.

- L'aide apportée par l'Etat dans le cadre du « contrat jeune en entreprise » pourra être modulée en fonction des difficultés d'accès à l'emploi du jeune.

- Une allocation intermédiaire pour le jeune dans formation et en grande difficulté entre deux contrats, afin qu'il n'y ait pas de rupture de revenu.

Programme 3 : 500.000 apprentis, « étudiants des métiers »

- Améliorer l'attractivité de l'apprentissage :

- pour les apprentis, par une amélioration de la rémunération et une aide au logement,

- pour les entreprises, par une incitation fiscale.

- Objectif de 2 % d'apprentis dans les entreprises de plus de 100 personnes.

- Favoriser la découverte des métiers.

- Améliorer l'efficacité de la taxe d'apprentissage et la transparence de sa collecte de manière à dégager des moyens supplémentaires.

- Mettre en place une voie d'accès aux grandes écoles fondée sur l'apprentissage.

Programme 4 : Favoriser la mixité sociale dans la fonction publique par le développement de l'alternance

- Création du PACTE (parcours d'accès à la fonction publique territoriale, hospitalière et d'Etat) pour le recrutement en alternance dans le secteur public de jeunes issus notamment des quartiers sensibles.

III. Donner leur chance à tous les talents

Programme 5 : De l'assistance à l'emploi, une chance pour le pays tout entier

- Création de 1 million de contrats d'activité sur quatre ans avec un accompagnement personnalisé systématique et une formation obligatoire :

- pour toutes les personnes allocataires du RMI et de l'ASS depuis 6 mois,

- un temps d'activité hebdomadaire de 35 heures, réparti entre temps de travail et temps de formation,

- le temps de travail est rémunéré au SMIC horaire, soit 3/4 de SMIC pour 26 heures par semaine de temps de travail (durée maximale) ; le contrat ouvre aux mêmes droits sociaux que le contrat emploi consolidé,

- la durée du contrat est de deux ans, reconductible une année.

- Le contrat fait l'objet d'une gestion de proximité par les communes ou les intercommunalités.

- Le plan étend les droits à protection sociale des bénéficiaires du RMA et réduit à 6 mois l'ancienneté dans le RMI requise pour en bénéficier, de manière à harmoniser les régimes du RMA et du contrat d'activité.

Programme 6 : Développer l'économie solidaire

- Le plan finance 4.000 postes nouveaux dans les entreprises d'insertion sur trois ans.

- Une aide spécifique structurelle est créée au profit des chantiers d'insertion.

Programme 7 : Favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée

- Une simplification radicale des contrats aidés et de leur gestion sera opérée.

Il n'y aura plus que deux types de contrats, l'un dans le secteur marchand (succédant au CIE, SIFE et SAE), l'autre dans le secteur non marchand (succédant aux CES et CEC), outre le contrat d'activité et les contrats destinés aux jeunes.

- Les crédits afférents à ces deux types de contrats seront fondus dans une enveloppe unique, gérée au niveau régional par le préfet et les services de l'emploi : 2,6 milliards d'euros en 2005.

- Une action de formation qualifiante sera, de manière plus systématique, associée à ces contrats.

- La législation relative aux CDD et à l'intérim sera assouplie pour favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de très longue durée.

IV. Libérer la création économique

Programme 8 : Etablir un nouveau pacte pour l'emploi

- Six thèmes prioritaires pour la négociation interprofessionnelle :
 - la gestion sociale des restructurations,
 - l'emploi des seniors,
 - la santé et la sécurité au travail,
 - la sécurisation des règles régissant les relations individuelles et collectives de travail,
 - l'évolution de la législation sur la durée du travail,
 - la modernisation du financement du paritarisme.
- Réalisation d'un audit sur les délocalisations soumis aux partenaires sociaux et aux acteurs économiques avant la fin de l'année.

Programme 9 : Accélérer le développement des services

- Création de 250.000 emplois en cinq ans par :
 - la réduction des barrières à l'entrée sur le marché des services aux particuliers,
 - l'abaissement du coût du travail dans le secteur de la restauration, d'ores et déjà proposé par le projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

Programme 10 : Encourager la création de leur propre emploi par les chômeurs et les personnes en situation précaire

- Renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises.
- Faciliter l'accès au crédit grâce à un fonds garanti et abondé par l'Etat.

- Augmenter la durée de bénéfice des aides du dispositif ACCRE pour les revenus d'entrepreneurs inférieurs au SMIC.

Programme 11 : Favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

- Créer pour les PME une aide au remplacement lors d'un congé maternité.
- Aider les PME à établir un diagnostic et à prendre des dispositions favorisant l'égalité professionnelle.
- Supprimer les incidences de la maternité sur l'évolution de la carrière des femmes.
- Lever les obstacles à l'accès à la formation et à l'apprentissage.
- Valoriser l'activité des femmes, par la prise en compte de l'expérience familiale dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience.

ANNEXE N° 2

Objectifs et indicateurs associés au programme 1

Il s'agit d'un avant-projet transmis en réponse au questionnaire budgétaire. Ces objectifs et indicateurs devront être finalisés pour la loi de finances pour 2006.

Le programme *Développement de l'emploi* comporte deux actions :

- Allègement de cotisations sociales
- Promotion de l'emploi

Objectif 1 transversal au programme (du point de vue de l'utilisateur et du contribuable) : Rendre plus lisibles les mesures du programme pour leurs bénéficiaires

La simplicité, la lisibilité et la stabilité des mesures assurent leur bonne utilisation par les bénéficiaires potentiels et leur bonne efficacité. Il s'agit de viser une qualité optimale des dispositifs.

Indicateur 1.1 : Indice de satisfaction sur la perception et l'utilisation des mesures d'allègement de cotisations sociales par les employeurs

Source : DARES

Indicateur 1.2 : Part des redressements négatifs

Source : ACOSS

C'est un indicateur de lisibilité de la législation relative aux allègements de cotisations sociales.

Indicateur 1.3 : Part des mesures dérogatoires en faveur de l'emploi dans les redressements négatifs

Source : ACOSS

Cet indicateur mesure la lisibilité de la législation relative aux exonérations de cotisations de la politique de l'emploi dans l'ensemble des exonérations applicables aux employeurs.

Précisions méthodologiques : les indicateurs 1.2 et 1.3 donnent une idée du degré de complexité de la législation. Le total des ajustements au profit de l'employeur a été en 2002 d'environ 107 millions d'euros, soit près de 15 % du total des redressements.

I. ACTION 1

Objectif 2 (du point de vue du citoyen) : Favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs les moins qualifiés

Les allègements de cotisations sociales ont permis d'abaisser puis de contenir le coût du travail sur les bas et moyens salaires. Cette politique favorise le développement d'activités à forte intensité de main d'œuvre peu qualifiée, notamment dans le secteur des services pour lequel la France dispose de gisements d'emplois encore importants (le secteur tertiaire est à ce jour le principal bénéficiaire des allègements généraux).

Les allègements de cotisations permettent également de diminuer le coût du travail des industries ayant une forte intensité de main d'œuvre (PME du textile habillement par exemple) fortement soumises à la concurrence étrangère.

Les allègements de charges sociales dont bénéficient les employeurs facilitent l'insertion professionnelle des personnes peu qualifiées avec, dès lors, la perspective d'acquisition et de développement ultérieur de leurs qualifications. Le programme 3 de la mission travail prend en compte cette perspective de reconnaissance et de développement des qualifications professionnelles.

Indicateur 2.1 : Mesure de l'impact des allègements de charge à travers la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total et mesuré sur certains secteurs

Interprétation : ce ratio permet de mesurer l'évolution de la situation relative des emplois non qualifiés sur le marché du travail. Au niveau sectoriel, le rapprochement de ce ratio avec l'intensité de recours du secteur aux exonérations donne une idée de la contribution des allègements à l'amélioration de la situation des travailleurs non qualifiés (ou non diplômés).

Précisions méthodologiques : la part des salariés non qualifiés dans les secteurs retenus est fondée sur la définition la plus usitée des non qualifiés élaborée à partir de la nomenclature détaillée des PCS.

Champ : salariés du privé (Contrats à durée indéterminée, Contrats à durée déterminée et intérimaires du champ des secteurs industriels et tertiaires – du secteur des industries agricoles et alimentaires (EB) au secteur des services aux particuliers(EP), hors activités domestiques). Cet indicateur comprend donc tous les secteurs de l'industrie, de la construction et du tertiaire, hors éducation, santé et action sociale et hors administrations.

Source : Enquête Emploi de l'INSEE. Jusqu'en 2002, cette enquête était conduite une fois par an, généralement en mars. A partir de 2003, cette enquête est conduite tous les trimestres.

Indicateur 2.2 : Taux de chômage des non diplômés

Interprétation : cet indicateur fournit une mesure complémentaire de l'amélioration de la situation sur le marché du travail des non diplômés relativement à l'ensemble de la population. Cet indicateur n'est pas uniquement guidé par la politique d'allègements de cotisations sociales mais est tout de même représentatif de l'efficacité de cette mesure qui vise les personnes les moins qualifiées.

Précisions méthodologiques : l'indicateur est l'écart entre le taux de chômage au sens du Bureau International du Travail (BIT) des actifs non diplômés et le taux de chômage du BIT de l'ensemble de la population active. Ces taux de chômage sont calculés en moyenne annuelle. La source est l'enquête emploi de l'INSEE. Cette enquête est conduite tous les trimestres depuis le 1^{er} janvier 2002.

Indicateur 2.3 : Part des salariés concernés par les allègements de cotisations mesurée par la distribution des salaires entre 1 et 1,6 SMIC

Interprétation : cet indicateur mesure de la part des salariés concernés par les mesures d'allègements de cotisation. Il rend notamment compte du dynamisme des créations d'emplois au niveau des bas salaires. Il permet en outre de vérifier que la dégressivité de l'allègement jusqu'à 1,6 SMIC limite les effets de trappes à bas salaires.

Précisions méthodologiques : distribution des salaires mensuels à temps complet, en fonction du niveau de la Garantie mensuelle de rémunération (GMR ; ici GMR 2).

Champ : salariés du privé à temps complet (CDI, CDD et intérimaires du champ des secteurs industriels et tertiaires – du secteur des industries agricoles et alimentaires (EB) au secteur des services aux particuliers(EP), hors activités domestiques). Cet indicateur comprend donc tous les secteurs de l'industrie, de la construction et du tertiaire, hors éducation, santé et action sociale et hors administrations.

Source : enquête Emploi de l'INSEE. Jusqu'en 2002, cette enquête était conduite une fois par an, généralement en mars. A partir de 2003, cette enquête est conduite en continue, et les résultats sont trimestriels.

Indicateur 2.4 : Evolution de l'emploi dans les secteurs délocalisables par rapport à l'évolution de l'emploi total

Interprétation : cet indicateur permet de comparer l'évolution de la situation de l'emploi dans les secteurs délocalisables à l'évolution de la situation de l'emploi dans l'ensemble de l'économie. Il permet de mesurer l'impact des mesures d'allègements spécifiques sur le maintien ou la non destruction d'emplois dans ces secteurs.

Précisions méthodologiques : cet indicateur est à construire notamment à la lumière des débats et décisions qui entoureront la mise en place de la mesure de prévention des délocalisations

Indicateur 2.5 : Croissance de l'emploi dans le secteur de la restauration par rapport à la croissance de l'emploi total

Interprétation : cet indicateur permet de comparer l'évolution de la situation de l'emploi dans le secteur de la restauration, qui bénéficie de mesures d'allègements spécifiques (primes), relativement à l'évolution de la situation de l'emploi dans l'ensemble de l'économie.

Précisions méthodologiques : Disponible tous les trimestres à partir de la nomenclature détaillée NES36 (nomenclature des emplois salariés) (données INSEE DARES).

Champ : salariés du privé (Contrats à durée indéterminée, Contrats à durée déterminée et intérimaires du champ des secteurs industriels et tertiaires – du secteur des industries agricoles et alimentaires (EB) au secteur des services aux particuliers(EP), hors activités domestiques). Cet indicateur comprend donc tous les secteurs de l'industrie, de la construction et du tertiaire, hors éducation, santé et action sociale et hors administrations.

II. ACTION 2

Objectif 3 (du point de vue du citoyen) : Promouvoir la création d'activités et d'emplois nouveaux.

Il s'agit de stimuler et consolider la création d'activités porteuses d'emplois et de valeur ajoutée économique et sociale, tant dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand. Il convient en outre de tirer profit des nouvelles formes de travail qui favorisent le maintien ou le développement de l'emploi, notamment dans certains secteurs, territoires et pour les entreprises de plus petite taille. Ces objectifs s'appuient sur des aides financières d'accompagnement dont certaines se concrétisent par des activités d'ingénierie, d'innovation et de développement.

Indicateur 3.1 : Nombre d'emplois créés résultant de la création et de la reprise d'entreprises

Précisions méthodologiques : le nombre d'emploi créés chaque année par les nouveaux chefs d'entreprise intègre à la fois les emplois salariés (dont les dirigeants salariés de leur entreprise, mais aussi les stagiaires sous contrat), les emplois non-salariés (constitués principalement par les dirigeants, et de façon annexe par les membres de la famille dont les conjoints, travaillant effectivement dans l'entreprise) ; les emplois sont comptabilisés quel que soit le temps de travail fourni à l'entreprise. L'emploi occupé au démarrage est de plus en plus, en création pure, celui du seul dirigeant ; cette situation se modifie nettement dans les 3 premières années d'activité par le recrutement de salariés.

Source : enquête SINE de l'INSEE ; enquête conduite tous les 4 ans, la dernière étant celle de 2002. Cette enquête ne concerne toutefois que les créations pures et les reprises (dont on sait par ailleurs la mesure nettement sous-évaluée, notamment en ce qui concerne les reprises par rachat de parts sociales et d'actions qui correspondent aux reprises les plus importantes en termes d'effectif) ; les réactivations ne sont que très partiellement prises en compte dans cette enquête, conduisant l'Agence pour la Création d'Entreprises (APCE) à procéder à une évaluation.

Indicateur 3.2 : Taux de survie ou de pérennité à 5 ans des entreprises créées grâce aux mesures « emploi »

Source : enquête SINE de l'INSEE ; enquête conduite tous les 4 ans, la dernière étant celle de 2002. Cette enquête ne concerne toutefois que les créations pures et les reprises (dont on sait par ailleurs le chiffrage nettement sous-évalué, notamment en ce qui concerne les reprises par rachat

de parts sociales et d'actions qui correspondent aux reprises les plus importantes en termes d'effectif) ; les réactivations ne sont que très partiellement prises en compte dans cette enquête. Le mode de construction de l'enquête ne permet pas non plus d'identifier pour les entreprises entrées dans le panel, des incidents qui sont sans effet sur la pérennité réelle mais qui ne sont pas comptabilisés dans l'enquête SINE ceci concerne au premier chef, les changements de statut de l'entreprise, le rachat par une autre structure, les fusions etc.

Objectif 4 (du point de vue du citoyen) : Promouvoir la création d'emplois durables par les chômeurs.

Les créations d'entreprises par les chômeurs représentent le tiers du total créé chaque année. Les entreprises sont assurées de la même pérennité que celles créées par les non chômeurs :

- dès lors que les créateurs bénéficient d'un accompagnement personnalisé, par le biais du recours aux chéquiers conseil qui leur garantit une prise en charge financière, par l'Etat, des conseils ante et post création ;

- dès lors que les créateurs disposent d'appuis financiers spécifiques comme l'accès au dispositif d'encouragement au développement des entreprises nouvelles (EDEN, Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, ACCRE) dont l'octroi sert généralement de levier financier auprès de sources de financement alternatives ou la possibilité de bénéficier d'une garantie sur prêts auprès de fonds ad hoc (fonds de garantie pour l'insertion économique, FGIE).

Indicateur 4.1 : Part des mesures d'Aides aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises (ACCRE) attribuées après examen du rapport par les services de l'emploi

Interprétation : cet indicateur d'efficacité des services de l'emploi doit tendre à augmenter, il indiquera ainsi que les délivrances de l'Aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises (ACCRE) se réalisent après une instruction élaborée du dossier du créateur, utile pour améliorer la qualité de la création.

Précisions méthodologiques : l'indicateur est en cours de construction avec les services de la DARES, après adaptation des CERFA et des remontées statistiques rapides provenant des services déconcentrés, et publication dans le tableau de bord du chiffre total des mesures ACCRE accordées, y compris celles accordées par décision implicite d'acceptation.

Objectif 5 (du point de vue du citoyen) : Accélérer le développement des emplois dans les services aux particuliers.

Au regard de l'objectif annoncé dans le plan national de cohésion sociale de création de 250 000 emplois dans les services et, plus globalement pour ce qui concerne l'ensemble des activités répondant à des besoins d'utilité sociale, le développement spécifique de l'emploi dans le secteur des services aux particuliers devrait résulter de la réduction des barrières à l'entrée pour exercer ces activités.

Indicateur 5.1 : Variation de l'emploi dans le secteur des services aux particuliers (au regard de la variation de l'emploi dans l'ensemble des secteurs)

Commentaire : Cet indicateur présente des éléments de contexte sur l'évolution de l'emploi et permet d'identifier la création d'emplois dans le secteur des services aux particuliers au regard de la variation de l'emploi total (données INSEE DARES).