

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

TRAVAIL ET EMPLOI

Par M. Louis SOUVET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Claude Bertaud, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontes, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Christiane Kammermann, M. André Lardeux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Jackie Pierre, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhét.

Voir les numéros :

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

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 34) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| AVANT-PROPOS | 4 |
| I. UNE EMBELLIE ATTENDUE SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI | 8 |
| A. UNE PHASE DE RETOURNEMENT CONJONCTUREL | 8 |
| 1. <i>Un retour des créations d'emplois insuffisant pour inverser la courbe du chômage en 2004</i> | 8 |
| 2. <i>Une baisse significative du taux de chômage attendue en 2005</i> | 9 |
| 3. <i>Un taux de chômage comparativement élevé</i> | 10 |
| B. LA MOBILISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DEVRAIT AMPLIFIER CETTE EVOLUTION FAVORABLE | 11 |
| 1. <i>L'ANPE</i> | 11 |
| a) <i>Une activité en progression</i> | 11 |
| b) <i>Bilan du contrat de progrès 1999-2003</i> | 12 |
| 2. <i>L'UNEDIC</i> | 14 |
| 3. <i>Une meilleure coordination des différents acteurs du service public de l'emploi</i> | 15 |
| 4. <i>Le renforcement des moyens de contrôle du ministère</i> | 16 |
| II. LA PRIORITÉ ACCORDÉE AU RETOUR VERS L'EMPLOI | 17 |
| A. UNE RÉFORME BIENVENUE DES CONTRATS AIDÉS | 17 |
| 1. <i>Les contrats aidés : un système complexe aux résultats insuffisants</i> | 18 |
| 2. <i>Une rationalisation sans précédent</i> | 19 |
| a) <i>L'extinction progressive de certains contrats</i> | 19 |
| b) <i>Les nouveaux contrats</i> | 20 |
| c) <i>L'enveloppe unique régionale</i> | 22 |
| 3. <i>L'orientation des contrats aidés destinés aux jeunes vers le secteur marchand</i> | 23 |
| a) <i>La décroissance du nombre d'emplois jeunes se poursuit</i> | 23 |
| b) <i>Le contrat jeune en entreprise prend son essor</i> | 23 |
| B. UN SOUTIEN ACCRU AUX PUBLICS LES PLUS FRAGILES | 24 |
| 1. <i>L'accompagnement des jeunes sans qualification vers l'emploi</i> | 24 |
| 2. <i>L'insertion par l'économie</i> | 25 |
| 3. <i>L'emploi des personnes handicapées</i> | 26 |
| III. UN RECENTRAGE DES POLITIQUES D'ALLÈGEMENT DE CHARGES ET D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS | 28 |
| A. UN AJUSTEMENT DU RÉGIME D'ALLÈGEMENT DE CHARGES SUR LES BAS SALAIRES | 28 |
| 1. <i>Les allègements généraux de cotisations</i> | 28 |
| 2. <i>Les allègements spécifiques de cotisations sociales</i> | 30 |
| 3. <i>L'aide à l'emploi dans l'hôtellerie, les cafés et la restauration</i> | 32 |
| 4. <i>Le soutien au développement d'activités nouvelles</i> | 33 |
| a) <i>L'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN)</i> | 33 |
| b) <i>L'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE)</i> | 34 |
| c) <i>Les chèques conseil</i> | 35 |
| d) <i>Le Fonds de garantie pour l'insertion économique</i> | 35 |

| | |
|--|----|
| B. L'ADAPTATION DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES..... | 36 |
| 1. <i>L'accompagnement des licenciements économiques</i> | 36 |
| 2. <i>La restriction des aides au retrait d'activité</i> | 37 |
| 3. <i>Le financement du régime de solidarité</i> | 40 |
| IV. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) | 42 |
| A. LES EXPÉRIMENTATIONS RÉGIONALES..... | 42 |
| B. LA DÉCLINAISON DU BUDGET EN PROGRAMMES ET ACTIONS..... | 43 |
| C. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE..... | 44 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 47 |
| • Article 74 Révision du dispositif des allègements généraux de cotisations sociales patronales | 47 |
| • Article 76 Concours de la CNSA au financement des centres d'aide par le travail et des ateliers protégés | 48 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 52 |
| I. AUDITION DU MINISTRE | 52 |
| II. EXAMEN DE L'AVIS | 56 |
| AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION | 58 |

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Les crédits affectés au travail et à l'emploi dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élèvent à un peu plus de 32,2 milliards d'euros. Ils sont en très légère baisse (- 0,3 %) par rapport à 2004.

Cette évolution négative résulte cependant principalement du transfert de 678 millions d'euros au budget de l'outre-mer, crédits correspondant aux exonérations de cotisations sociales spécifiques aux départements d'outre-mer (DOM).

A **périmètre constant**, ce budget bénéficie en réalité d'une augmentation de **1,8 %**.

Cette progression est proche de celle de l'ensemble des dépenses de l'État, qui progressent de 1,7 % en 2005. Les crédits du travail et de l'emploi, qui répondent à une priorité du Gouvernement, n'ont donc pas été affectés par l'effort de rigueur budgétaire imposé par la situation dégradée de nos finances publiques. Ce budget demeure le troisième poste de dépenses de l'État, après l'éducation nationale et la défense, si l'on met à part les dotations de l'État aux collectivités locales.

La quasi-totalité des dépenses sont des dépenses d'intervention (93,6 %). Les crédits correspondant aux **allègements de cotisations sociales** représentent, à eux seuls, **plus de la moitié des dépenses** consacrées au travail et à l'emploi. Les dépenses de fonctionnement du ministère absorbent 6,1 % des crédits.

Présentation des crédits consacrés au travail regroupés par agrégats

(en millions d'euros)

| | Dotations 2004 | PLF 2005 | Variation | Part du total des crédits |
|--|-------------------|----------|-----------|------------------------------|
| Gestion de la politique de l'emploi | 2.679 | 2.841 | + 6% | 9 % |
| Formation professionnelle | 3.881 | 3.753 | - 3,3 % | 11,4 % |
| Publics prioritaires | 5.652 | 5.309 | - 6 % | 16,5 % |
| Promotion de l'emploi et adaptations économiques | 18.383 | 18.387 | ns | 57,1 % |
| Retrait d'activités et dépenses de chômage | 1.737 | 1.934 | + 11,3 % | 6 % |
| Total | 32,3 | 32,2 | - 0,3 % | 100 % |
| <i>Ancien périmètre</i> | 32,3 | 32,9 | + 1,8 % | |

ns : non significatif

Source : projet de loi de finances pour 2005

Les crédits relatifs à la formation professionnelle, de l'ordre de 4,8 milliards d'euros, ne feront pas l'objet d'un examen approfondi dans ce rapport, puisqu'un avis budgétaire séparé leur est consacré.

Le budget 2005 anticipe, sur le plan financier, l'entrée en vigueur prochaine de la loi de programmation pour la cohésion sociale, aujourd'hui en cours de discussion devant le Parlement. Celle-ci devrait occasionner un léger surcroît de dépenses, qui peut être évalué à 112 millions d'euros. Son impact est détaillé dans le tableau ci-après.

L'ensemble des mesures nouvelles annoncées dans le plan de cohésion sociale trouvent leur financement dans le présent projet de loi de finances. Il arrive même que les dotations soient supérieures aux objectifs fixés par ce projet de loi de cohésion sociale, comme l'atteste par exemple la dotation du Fonds départemental pour l'insertion, fixée à 19,6 millions d'euros contre 13,4 millions annoncés en loi de cohésion.

L'impact budgétaire du plan de cohésion sociale sur les crédits du travail

| Dépenses supplémentaires ou réduites (suppression de dispositifs) | PLF 2005 |
|--|--------------|
| Création des maisons de l'emploi | 120 |
| Mesures en faveur des jeunes, dont : | 273 |
| - <i>Création de plates-formes des vocations par l'ANPE</i> | 32 |
| - <i>Elargissement des exonérations de contrats d'apprentissage financés (relance de l'apprentissage et mise en place d'une filière dans la fonction publique)</i> | 48 |
| - <i>Création d'une bourse intermédiaire d'insertion</i> | 52 |
| - <i>Création d'un accompagnement renforcé</i> | 66 |
| - <i>Création d'un fonds d'insertion professionnelle</i> | 75 |
| Insertion par l'économique, dont : | 66 |
| - <i>Création de 1.756 postes dans les entreprises d'insertion</i> | 23 |
| - <i>Augmentation des fonds départementaux pour l'insertion</i> | 11 |
| - <i>Augmentation de l'aide à l'accompagnement dans les associations intermédiaires</i> | 8 |
| - <i>Création d'une aide à l'accompagnement dans les chantiers d'insertion</i> | 24 |
| Réforme des contrats aidés, dont : | 862 |
| - <i>Amélioration des droits sociaux des bénéficiaires du revenu minimum d'activité (RMA)</i> | 40 |
| - <i>Création des contrats d'avenir</i> | 383 |
| - <i>Nouveaux contrats initiative emploi (CIE) et contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) : enveloppes régionales fongibles</i> | 439 |
| Création d'un fonds de garantie pour l'insertion économique | 4 |
| Prolongation de l'aide aux chômeurs repreneurs d'entreprise (ACCRE) | 95 |
| Total des dépenses supplémentaires sur les crédits du travail | 1.420 |
| Suppression de l'exonération de cotisations des contrats d'apprentissage pour la période postérieure au diplôme | - 33 |
| Suppression des stages d'insertion et de formation à l'emploi et d'accès à l'entreprise (SIFE et SAE) | - 165 |
| Suppression des contrats emploi-solidarité et emploi-consolidé (CES et CEC) | - 724 |
| Fin du régime actuel du CIE et du RMA (réformés) | - 45 |
| Suppression du volet « emplois d'utilité sociale » du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) | - 56 |
| Non-renouvellement des emplois jeunes dénoncés avant leur terme | - 69 |
| Autres (restriction du programme TRACE-trajectoire d'accès à l'emploi, etc.) | - 17 |
| Réduction de la dotation de décentralisation « apprentissage » versée aux régions grâce à la création d'une surtaxe à la taxe d'apprentissage | - 198 |
| Impact net sur les crédits du travail | + 112 |

Source : avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur les crédits du travail

Deux mesures touchant à l'emploi ont par ailleurs une incidence budgétaire notable :

- le bénéfice des allègements généraux de cotisations sociales est limité aux rémunérations comprises entre 1 et 1,6 SMIC, contre 1,7 SMIC actuellement. Cette mesure devrait permettre à l'État d'économiser 1,2 milliard d'euros ;

- une aide à l'emploi est mise en place au profit des hôteliers et restaurateurs, pour un coût de 549,5 milliards d'euros. Cette mesure, provisoire, est instituée dans l'attente que les négociations relatives à la diminution du taux de TVA appliqué à ces secteurs aboutissent.

De plus, dès l'an prochain, les crédits seront répartis en programmes et actions, conformément aux prescriptions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette présentation viendra se substituer aux cinq agrégats actuels. La dernière partie de ce rapport présente la future maquette du budget du travail et de l'emploi et commente brièvement ses indicateurs.

I. UNE EMBELLIE ATTENDUE SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI

L'examen du budget du travail et de l'emploi ne peut être effectué sans une analyse préalable du contexte dans lequel il s'inscrit.

Après une année 2003 particulièrement difficile, qui s'est soldée par des destructions nettes d'emplois, l'année 2004 a vu le marché du travail connaître une lente amélioration, sans que cela suffise, toutefois, à enrayer la hausse du taux de chômage ou la dégradation des comptes de l'UNEDIC.

Les prévisions pour 2005 permettent d'anticiper une progression plus marquée de l'emploi accompagnée, pour la première fois depuis quatre ans, d'une décrue du chômage.

A. UNE PHASE DE RETOURNEMENT CONJONCTUREL

La France est confrontée à une augmentation continue de son taux de chômage depuis 2001. Sans inverser cette tendance, l'année 2004 est néanmoins marquée par une reprise économique, qui devrait se confirmer l'année prochaine.

1. Un retour des créations d'emplois insuffisant pour inverser la courbe du chômage en 2004

Après la perte de 80.000 emplois salariés en 2003, l'économie française a renoué avec les créations d'emplois au cours de l'année écoulée (+ 0,3 %, soit 115.000 créations d'emplois salariés dans le secteur marchand non agricole, selon la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie).

Cette progression s'explique par la hausse de l'emploi dans le secteur tertiaire et dans la construction, l'industrie continuant, en revanche, de détruire des emplois.

Évolution de l'emploi salarié dans les entreprises de plus de dix salariés des secteurs concurrentiels

| Secteurs d'activité (en milliers) Données CVS | 2003 | | 2004 | | | Variation (%) au 30-9-2004 sur : | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------------------------|--------------|
| | 30 sept. | 31 déc. | 31 mars | 30 juin | 30 sept. | 3 mois | 12 mois |
| Industrie sans construction | 3.975,9 | 3.947,5 | 3.928,7 | 3.906,0 | 3.881,1 | - 0,6 | - 2,4 |
| Construction | 1.276,6 | 1.278,9 | 1.284,0 | 1.284,4 | 1.289,1 | + 0,4 | + 1,0 |
| Tertiaire | 10.124,9 | 10.165,4 | 10.168,6 | 10.211,2 | 10.243,2 | + 0,3 | + 1,2 |
| Ensemble des secteurs | 15.377,4 | 15.391,8 | 15.381,3 | 15.401,6 | 15.413,4 | + 0,1 | + 0,2 |

CVS : corrigé des variations saisonnières

Source : DARES

La croissance de l'emploi est restée faible, rapportée à la croissance du PIB, qui devrait être de l'ordre de 2,5 %. Il existe traditionnellement un décalage de deux ou trois trimestres entre la reprise de l'activité et celle des embauches ; ce délai a vraisemblablement été allongé par le fait que l'emploi salarié ne s'était pas totalement ajusté à la baisse dans la phase descendante du cycle.

Elle n'a, en tout cas, pas été suffisante pour entraîner une décreue du chômage, en dépit de la progression très ralentie de la population active.

En 2004, en effet, la hausse de la population active pourrait être limitée à 22.000 personnes¹, en raison de l'entrée en vigueur du dispositif de départ en retraite anticipé des salariés ayant effectué des carrières longues. En 2003, la hausse s'était établie à 125.000 personnes et à 239.000 personnes en 2002.

Entre septembre 2003 et septembre 2004, le nombre de demandeurs d'emplois au sens du BIT² est resté quasiment stable (- 1.000 unités), à 9,9 % de la population active. Il ne devrait pas baisser de manière significative d'ici la fin de l'année, même si l'INSEE envisage une possible diminution de 0,1 point du taux de chômage.

2. Une baisse significative du taux de chômage attendue en 2005

Bien que les prévisions tablent sur un taux de croissance en 2005 proche de celui de 2004 (+ 2,5 % dans les deux cas pour le Gouvernement), la progression de l'emploi salarié devrait être plus marquée. Le retour de la croissance devrait enfin faire sentir son plein effet sur l'emploi.

Il est officiellement prévu une croissance de l'emploi salarié marchand de + 1,2 %, soit 190.000 créations nettes d'emplois. L'UNEDIC est légèrement plus optimiste, avec la perspective de 208.000 emplois supplémentaires l'an prochain³. Les instituts indépendants s'attendent, dans l'ensemble, à une amélioration de l'emploi moins rapide ; l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) table, par exemple, sur une progression de l'emploi salarié de seulement 0,9 %.

Le dynamisme des créations d'emplois devrait être accentué par la montée en charge des nouveaux contrats aidés dans le secteur non marchand créés par la future loi de cohésion sociale (contrats d'accompagnement dans l'emploi et contrats d'avenir). Ainsi, après avoir été quasiment stable en 2003, puis avoir diminué en 2004 (- 25.000), l'emploi salarié (aidé ou non) dans le secteur non marchand progresserait en 2005 (+ 60.000).

¹ *Prévision présentée par l'UNEDIC dans sa note relative à l'équilibre financier de l'assurance chômage, en date du 16 novembre 2004.*

² *Pour le bureau international du travail, un chômeur est une personne en âge de travailler, sans emploi, disponible pour occuper un emploi dans un délai de quinze jours et en recherche active d'emploi.*

³ *La lettre de l'assurance chômage n°39, UNEDIC, août 2004.*

Dans tous les cas, toutefois, cette amélioration serait suffisante pour entraîner une baisse du taux de chômage, malgré une progression plus forte de la population active (+ 100.000 personnes), qui s'explique par la réduction du nombre des départs anticipés en retraite et par la plus forte attractivité du marché du travail.

Selon l'OFCE, le taux de chômage passerait ainsi de 9,8 % fin 2004 à 9 % à la fin de l'année 2005. Volontariste, le Gouvernement se donne comme objectif une diminution d'un point du taux de chômage dans le courant de l'année prochaine.

3. Un taux de chômage comparativement élevé

Les tendances qui viennent d'être décrites sont communes à la plupart des pays industrialisés, dans la mesure où elles reflètent une amélioration d'ensemble de la conjoncture internationale.

Il n'en reste pas moins que la France souffre d'un taux de chômage élevé lorsqu'on le compare à la moyenne européenne.

Les statistiques standardisées d'Eurostat indiquent que la France connaissait un taux de chômage de 9,5 % de la population active au mois de juillet 2004, ce qui la plaçait au-dessus de la moyenne européenne, qui est de l'ordre de 9 %. L'écart est encore plus important si l'on compare la performance française avec les résultats enregistrés par l'Europe à quinze, dans ses contours antérieurs au dernier élargissement, puisque celle-ci affiche un taux de chômage de seulement 8,1 % de la population active.

Quelques pays, principalement de l'ancienne Europe de l'Est, connaissent un taux de chômage supérieur au niveau français : Pologne (18,8 %), Slovaquie (15,9 %), Lituanie (11,3 %), Lettonie (10,6 %), mais aussi Espagne (11 %) et Allemagne (9,9 %).

En revanche, d'autres Etats, d'un niveau de vie comparable au nôtre, sont quasiment au plein emploi : Autriche (4,2 %), Irlande (4,5 %), Royaume-Uni (4,7 %), Pays-Bas (4,8 %) ou Danemark (5,9 %).

Ces comparaisons suggèrent que le chômage français comporte une forte composante structurelle et que le retour de la croissance ne saurait seul suffire à le résorber. La réforme du marché du travail et une bonne utilisation des crédits de l'emploi doivent concourir à cet objectif.

**B. LA MOBILISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DEVRAIT
AMPLIFIER CETTE EVOLUTION FAVORABLE**

Les moyens de l'ANPE ont augmenté ces dernières années pour lui permettre de faire face à une charge de travail croissante. L'UNEDIC a également été de plus en plus sollicitée et n'a pu éviter, de ce fait, une forte dégradation de sa situation financière. Le plan de cohésion sociale prévoit de remobiliser le service public de l'emploi, en favorisant le travail en commun de l'ensemble des acteurs et en mettant en place des maisons de l'emploi.

1. L'ANPE

a) Une activité en progression

L'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois a mécaniquement conduit à une hausse de la charge de travail de l'agence. Ce premier effet s'est conjugué à la mise en œuvre progressive du programme d'aide au retour à l'emploi (PARE), instauré par la convention UNEDIC du 1^{er} juillet 2001.

Le PARE implique l'élaboration, pour chaque personne inscrite à l'ANPE, d'un projet d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND), suivi d'entretiens réguliers, au moins une fois tous les six mois, jusqu'au retour effectif à l'emploi de la personne concernée. 2,3 millions de PAP ont été établis au cours du second semestre 2001, 3,8 millions en 2002 et 2,8 millions en 2003. Les entretiens de suivi mobilisent aussi beaucoup les agents de l'ANPE, comme l'illustre le tableau suivant :

Entretiens réalisés en 2003 dans le cadre des projets d'actions personnalisés (PAP)

| PAP 01 Entretien d'élaboration | PAP 02 Entretien à 6 mois | PAP 03 Entretien à 12 mois | PAP 04 Entretien à 18 mois | PAP 05 et plus Entretien à 24 mois et plus |
|---|--|---|---|---|
| 2.833.818 | 1.970.628 | 1.479.552 | 641.000 | 113.000 |

Le nombre de prestations délivrées par l'ANPE est en augmentation régulière, ce qui témoigne de l'attention plus grande portée aux besoins de chaque demandeur d'emploi. 926.800 prestations ont été réalisées en 2001, 1,8 million en 2002 et 2,4 millions en 2003. Ces prestations ont pour objectif d'aider les demandeurs d'emploi à mieux définir leur projet personnel, à améliorer leur technique de recherche d'emploi et à évaluer leurs compétences professionnelles face aux besoins des employeurs.

Dans un contexte de stagnation de l'emploi, l'agence est parvenue à maintenir quasiment stable le nombre d'offres d'emplois recueillies : 3.107.000 en 2001, 3.031.000 en 2002, 2.990.040 en 2003. Ce résultat a pu

être obtenu grâce à une multiplication des actions de prospection et de visites en entreprise, en progression de 25 % en 2002 et de 30 % en 2003. Le nombre d'offres d'emplois satisfaites devrait progresser en 2004 par rapport à 2003.

Indicateurs d'activité de l'ANPE

(en milliers)

| | 2003 | | 2004 | 2005 |
|--|-----------|----------|-----------|-----------|
| | Prévision | Résultat | Prévision | Prévision |
| Nombre d'offres d'emploi recueillies | 3.100 | 2.990 | 3.100 | 3.200 |
| Nombre d'offres d'emploi satisfaites | 2.700 | 2.533 | 2.700 | 2.850 |
| Nombre de bénéficiaires du service personnalisé pour un nouveau départ | 6.500 | 7.038 | 7.300 | 7.300 |

L'ANPE est parvenue à gérer cette montée en charge grâce à une augmentation de ses moyens financiers et de ses effectifs.

Depuis 2001, la subvention de l'État a progressé de 15,7 %, conformément aux engagements pris dans le cadre du troisième contrat de progrès. Cela a permis la création de 2.500 emplois en cinq ans, dont 1.386 au cours des trois dernières années.

Parallèlement, en application de la convention bipartite UNEDIC-ANPE du 13 juin 2001, le réseau a été renforcé de 3.650 emplois supplémentaires financés par l'UNEDIC, ce qui a représenté en 2004 une dépense de 207 millions d'euros pour l'assurance chômage.

Evolution des effectifs de l'ANPE

| Effectif budgétaire ETP 2001 | Effectif budgétaire ETP 2002 | Effectif budgétaire ETP 2003 | Effectif budgétaire ETP 2004 |
|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 19.956 | 21.306 | 21.342 | 21.342 |

ETP : Equivalent temps plein

Note : les effectifs visés sont ceux dont le financement est assuré soit par la subvention de l'État, soit par des dispositifs nationaux (RMI, conventions partenariales).

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Ces moyens renforcés ont permis l'ouverture de cinquante et une nouvelles agences en trois ans.

b) Bilan du contrat de progrès 1999-2003

Le troisième contrat de progrès (1999-2003) entre l'État et l'ANPE s'est achevé en décembre 2003. Son exécution a fait l'objet d'un rapport d'évaluation par un comité composé de représentants de l'administration du

ministère de l'emploi et de l'ANPE. L'agence s'était engagée, au moment de la signature du contrat, à :

- prévenir et réduire le chômage de longue durée par la mise en œuvre d'un service personnalisé, reposant notamment sur des entretiens de diagnostic et de suivi pour certains demandeurs d'emploi.

Sur ce point, le rapport d'évaluation relève « *un saut quantitatif et qualitatif dans le traitement des demandeurs d'emploi* » entre 1999 et 2003, mais note que « *l'envoi en formation ne semble pas constituer un enjeu suffisant pour l'ANPE : la ventilation [des] envois en formation est mal connue ; les résultats des formations en termes de validation et de retour à l'emploi ne le sont pas davantage* » ;

- faciliter les recrutements

Comme cela a été indiqué, l'ANPE a recueilli, en 2003, 2.990.400 offres d'emploi, soit 96,5 % de son objectif annuel de 3,1 millions d'offres. Bien que les agences locales aient appris à mieux structurer leurs rapports avec les entreprises, le rapport d'évaluation relève que l'agence n'a pas pleinement réussi à trouver le bon équilibre entre l'intervention en faveur des demandeurs d'emploi et l'action en direction des employeurs. La mise en œuvre du PAP-ND a absorbé une part importante du temps de travail des agents ;

- développer des outils performants

L'agence poursuit le développement de ses outils à distance. Son site Internet est celui qui reçoit le plus grand nombre d'offres d'emplois et qui est le plus souvent consulté (60 millions de connections en 2003) parmi tous les sites comparables. Elle développe également des services de proximité dans le cadre de partenariats avec les collectivités locales. Cependant, on constate un important retard dans le déploiement du système d'information GEODE, lancé en 1999, et dont la compatibilité avec le système d'information de l'UNEDIC n'est pas assurée.

Votre commission observe que le contrat de progrès a contribué à moderniser l'ANPE, mais dans un contexte général d'augmentation des moyens alloués qui permet difficilement d'apprécier s'il y a eu de véritables gains de productivité.

Elle tient à souligner les efforts accomplis en matière de gestion des ressources humaines, qui ont abouti à la signature, fin 2003, d'un nouveau statut du personnel. Négocié avec l'ensemble des syndicats, et signé par trois d'entre eux (CFDT, CFE-CGC, UNSA), il prend mieux en compte les compétences et le professionnalisme des agents en privilégiant le contenu de l'emploi sur le grade. Il définit une nouvelle structure de l'emploi construite autour de quatre filières professionnelles (conseil à l'emploi, appui et gestion, système d'information, management opérationnel).

2. L'UNEDIC

Le niveau élevé du chômage a maintenu « dans le rouge » les comptes de l'UNEDIC en 2004.

Après avoir enregistré un déficit de près de 4,3 milliards d'euros en 2003, l'assurance chômage devrait connaître une situation à nouveau déficitaire en 2004, à - 4,1 milliards d'euros.

Résultats financiers de l'assurance chômage

(en millions d'euros)

| Situation financière | 2000 (R) | 2001 (R) | 2002 (R) | 2003 (R) | 2004 (P) | 2005 (H) |
|-------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Recettes | 22.776 | 22.723 | 22.559 | 25.784 | 26.854 | 27.768 |
| Dépenses | 21.444 | 22.476 | 26.279 | 30.067 | 30.968 | 30.237 |
| Résultat de l'année (R - D) | 1.332 | 247 | - 3.720 | - 4.282 | - 4.114 | - 2.470 |
| Situation financière au 31 décembre | + 2.965 | + 2.144 | - 1.554 | - 5.836 | - 9.954 | - 12.424 |

(R) : réalisé

(P) : prévision

(H) : hypothèse

Source : UNEDIC

Le déficit cumulé sur la période 2002-2004 devrait ainsi atteindre 9,95 milliards d'euros. Ce chiffre est sans précédent : il est deux fois plus élevé que celui résultant du précédent épisode récessif du début des années 1990 et devrait dépasser les 12 milliards en 2005.

Pour tenter de rétablir la situation financière de l'assurance chômage, la convention UNEDIC, signée le 27 décembre 2002, a réduit de trente à vingt-trois mois la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi de moins de cinquante ans ayant cotisé au moins quatorze mois au cours des vingt-quatre derniers mois et dont le contrat de travail a été rompu avant le 1^{er} janvier 2003. De nombreux allocataires, communément désignés comme les « recalculés », ont contesté cette décision devant les tribunaux, qui ont rendu des décisions contradictoires. Dans un souci d'apaisement et d'équité, le Gouvernement a décidé la réintégration des « recalculés » dans le régime d'assurance chômage. Cette mesure a occasionné un surcroît de dépenses de 2,3 milliards d'euros pour l'assurance chômage (1,2 milliard en 2004 et 1,1 milliard en 2005). Pour permettre à l'UNEDIC de faire face à cette dépense, l'État a accepté le report du remboursement d'une dette de 1,2 milliard d'euros.

Les prévisions de l'UNEDIC font état d'un possible retour à l'équilibre vers la fin de l'année 2008. La décrue du chômage, favorisée, à partir de 2006, par le départ en retraite des générations nombreuses du baby-boom, suffirait à résorber le déficit sans hausse des cotisations.

3. Une meilleure coordination des différents acteurs du service public de l'emploi

La mise en œuvre du PARE a développé la coopération entre l'UNEDIC et l'ANPE, au niveau national comme au niveau local. Des groupes de pilotage, réunissant les deux partenaires, effectuent désormais des diagnostics communs sur les métiers connaissant des difficultés de recrutement et déterminent les besoins locaux en qualification. En 2003, les aides à la formation prescrites par l'ANPE et financées par l'UNEDIC ont ainsi concerné 156.000 bénéficiaires. Dans le même ordre d'idées, le travail avec l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) s'est approfondi dans le cadre du « service intégré d'appui au projet professionnel ». Les demandeurs d'emploi rencontrent des psychologues de l'AFPA (souvent dans les locaux de l'ANPE) pour bâtir leur projet de formation, tandis que les conseillers de l'ANPE assurent des permanences dans les espaces ressources emploi de l'AFPA. Au total, 226.500 personnes ont été orientées vers l'AFPA dans le cadre de ce service intégré.

Le plan de cohésion sociale prévoit d'aller plus loin, en institutionnalisant la coopération des acteurs par la **signature de conventions pluriannuelles associant l'État, l'ANPE et l'UNEDIC**. Ces conventions définiront les objectifs du service public de l'emploi, dans une perspective pluriannuelle, et les modalités de coopération entre institutions. Lors de l'examen du projet de loi de cohésion sociale en première lecture, le Sénat a adopté un amendement, à l'initiative de votre commission, pour associer l'AFPA à cette convention par voie d'avenant.

Une autre mesure-phare du plan de cohésion sociale consiste en la création de **maisons de l'emploi**, destinées à associer tous les acteurs de la politique de l'emploi et de l'insertion au niveau local. Le Gouvernement envisage de doter le territoire d'un réseau de trois cents maisons de l'emploi, soit environ une pour trois agences ANPE.

Un fonds, inscrit au budget de l'État, contribuera au démarrage et au développement de ces maisons en participant aux investissements et au recrutement, sous contrat de droit privé, des personnels nécessaires. Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale fixe, à titre indicatif, dans son article 38, les crédits alloués à ce fonds sur la période 2005-2009. Ils s'élèvent, au total, à 680 millions d'euros d'autorisations de programme et à 1.730 millions d'euros au titre des dépenses ordinaires et des crédits de paiement, répartis entre 680 millions d'euros de crédits d'investissement et 1.050 millions d'euros de crédit de fonctionnement.

Programmation financière en faveur des maisons de l'emploi

(en millions d'euros)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Autorisations de programme | 300 | 330 | 50 | 0 | 0 |
| Dépenses ordinaires et crédits de paiement | 120 | 405 | 530 | 375 | 300 |

Source : article 38 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

Le projet de loi de finances pour 2005 propose d'affecter 75 millions aux dépenses de fonctionnement des maisons de l'emploi, pour permettre notamment le recrutement de 7.500 agents. Concernant les investissements, il est proposé d'ouvrir 45 millions d'euros de crédits de paiement et 300 millions d'autorisations de programme. Ces dotations budgétaires sont conformes aux engagements pris dans le plan de cohésion sociale.

4. Le renforcement des moyens de contrôle du ministère

Le ministère délégué aux relations du travail élabore actuellement un plan « santé au travail », dont l'objectif est de renforcer la prévention des risques sanitaires en milieu professionnel.

Il a fait également de la lutte contre le travail clandestin un des grands axes de sa politique. La Commission nationale de lutte contre le travail illégal, qui ne s'était pas réunie depuis 1998, a présenté, le 18 juin dernier, le Plan national de lutte contre le travail illégal, qui couvre les années 2004 et 2005.

Afin de mettre en œuvre, dans de bonnes conditions, ces deux priorités, le projet de loi de finances pour 2005 propose de renforcer les moyens de contrôle du ministère, par la création de dix postes d'inspecteurs du travail, de deux postes de directeurs adjoints du travail, de seize postes d'ingénieurs de prévention et de deux postes de médecins inspecteurs régionaux du travail et de la main d'œuvre (MIRTMO).

Votre commission se félicite de cette initiative. Elle note, en outre, que ces créations de poste ne remettent pas en cause la participation du ministère à l'effort mené par l'ensemble des administrations pour réduire l'emploi public. En effet, le ministère procédera, au total, à trente-cinq suppressions d'emplois en 2005.

II. LA PRIORITÉ ACCORDÉE AU RETOUR VERS L'EMPLOI

Le projet de loi de finances pour 2005 tire, par anticipation, les conséquences budgétaires des mesures prévues dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale en vue de simplifier et de rationaliser les contrats aidés. Le soutien aux publics les plus fragiles n'est pas négligé, comme l'atteste l'augmentation des crédits consacrés aux structures d'insertion par l'activité économique ou à l'emploi des personnes handicapées.

A. UNE RÉFORME BIENVENUE DES CONTRATS AIDÉS

La future loi de cohésion sociale propose une réforme profonde des contrats aidés, ce qui n'est pas sans incidence sur le plan financier. La décrue du nombre d'emplois jeunes offre des marges de manœuvre budgétaire qui permettent au Gouvernement de financer ses priorités, sans augmenter l'enveloppe globale de crédits consacrée aux contrats aidés. Le projet de loi de finances pour 2005 introduit, en outre, un nouveau mode de gestion des crédits, regroupés dans des enveloppes uniques régionales.

Évolution 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 % |
| Programme en faveur des chômeurs de longue durée ¹ | 16,86 | 3,34 | - 80,19 % |
| Primes et exonérations attachées aux CIE | 551,70 | 559,42 | 1,40 % |
| Enveloppe unique régionale | - | 219,30 | n.s. |
| Contrats de retour à l'emploi | 9,91 | 10,00 | 0,91 % |
| Enveloppe unique régionale – contrats non marchands : | 1.422,90 | 861,78 | - 39,43 % |
| CES | 543,80 | 61,57 | - 88,68 % |
| CEC | 809,79 | 567,91 | - 29,87 % |
| Enveloppe unique régionale | - | 219,30 | n.s. |
| CIVIS « association » | 69,31 | 13,00 | - 81,24 % |
| Fonds d'insertion professionnelle des jeunes | - | 75,00 | n.s. |
| RMA | 20,00 | 10,11 | - 49,45 % |
| Contrats d'avenir | - | 383,00 | n.s. |
| Total des contrats aidés | 4.012,21 | 3.547,93 | - 11,57 % |

⁽¹⁾ Ce programme recouvre les stages d'accès à l'entreprise (SAE) et les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE).

Note : à partir de 2005, les crédits contenus dans l'enveloppe unique régionale pourront être affectés par les gestionnaires au financement de contrats aidés dans les secteurs marchands ou non marchands. Par convention, on fait l'hypothèse que les crédits sont répartis à parts égales entre secteurs marchand et non marchand.

Source : projet de loi de finances pour 2005

1. Les contrats aidés : un système complexe aux résultats insuffisants

Les contrats d'insertion par l'emploi sont aujourd'hui nombreux et comprennent :

- les **contrats aidés du secteur non marchand** : les contrats emploi-solidarité (CES) et les contrats emploi-consolidé (CEC), le CIVIS dans son volet « emplois d'utilité sociale », les emplois jeunes ;

- les **contrats aidés du secteur marchand** : les contrats initiative-emploi (CIE), le contrat jeune en entreprise et les contrats d'accès à l'emploi en vigueur dans les départements d'outre mer ;

- les **contrats aidés relevant à la fois du secteur marchand et du secteur non marchand** : le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA).

A côté de ces contrats aidés proprement dit, il existe des stages d'insertion. Leurs bénéficiaires ne sont pas titulaires d'un contrat de travail : leur statut est celui de stagiaires de la formation professionnelle, rémunérés par l'État ou par la région. Les plus importants, quantitativement, sont les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et les stages d'accès à l'emploi (SAE).

Les SIFE, collectifs ou individuels, ont pour objectif de favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi connaissant des difficultés d'accès à l'emploi :

• les SIFE **collectifs** s'adressent en particulier aux chômeurs de longue durée et à des publics prioritaires : personnes peu qualifiées, bénéficiaires du RMI, handicapés, détenus, parents isolés, jeunes bénéficiaires du programme TRACE.

• les SIFE **individuels** constituent plutôt un instrument de prévention du chômage de longue durée. Ils visent à répondre aux besoins individuels de formation et à développer les compétences des demandeurs d'emploi ayant une première expérience professionnelle et présentant des risques importants de chômage prolongé.

Les SAE sont destinés à mettre en adéquation, au cas par cas, les compétences des demandeurs d'emploi avec celles requises pour occuper un poste de travail. Ils sont donc utilisés à la fois pour répondre à une offre d'emploi difficile à satisfaire et placer des demandeurs d'emploi menacés ou touchés par le chômage de longue durée.

L'efficacité de ces contrats aidés, évaluée à l'aune de l'insertion de leurs bénéficiaires dans l'emploi durable, a souvent été décevante, même si les résultats sont meilleurs, comme l'atteste le tableau suivant, pour les contrats aidés dans le secteur marchand (CIE). Leur ciblage peut également être amélioré, dans la mesure où ils n'ont pas toujours bénéficié aux publics connaissant les plus graves difficultés d'accès à l'emploi.

**Situation comparée des anciens bénéficiaires de CES et de CIE
trois ans après leur sortie**

| | Emploi | Emploi aidé | Chômage | Formation | Inactivité |
|------------|---------------|--------------------|----------------|------------------|-------------------|
| CES | 38 % | 21,4 % | 28,7 % | 1,8 % | 10,1 % |
| CIE | 74,3 % | 2,0 % | 15,1 % | 0,6 % | 8,0 % |

Source : DARES – Premières informations-premières synthèses – 2003

Après deux années de forte baisse, le nombre d'entrées en CIE a progressé de 25 % en 2003 pour s'établir à 65.000. Il est nécessaire d'en poursuivre la relance, pour en exploiter toutes les potentialités.

Pour sa part, le CI-RMA n'a pas connu de montée en charge. Peu connu, le dispositif a notamment été critiqué parce qu'il n'ouvrait que très peu de droits à la retraite. Moins de mille contrats ont été conclus, dans vingt-quatre départements, depuis l'entrée en vigueur du dispositif, dont deux tiers dans le secteur marchand et un tiers dans le secteur non marchand. L'objectif du Gouvernement – 100.000 CI-RMA signés dans l'année suivant son entrée en vigueur – sera difficile à atteindre. L'échec du CI-RMA dans le secteur non marchand justifie sa révision.

Le même constat vaut pour le CIVIS, instauré par le décret n° 2003-644 du 11 juillet 2003 : seuls 700 contrats ont été signés à ce jour, et on n'observe aucune montée en puissance de ce dispositif au fil des mois (l'objectif était de 11.000 contrats fin 2004).

Quant aux SIFE et SAE, les effectifs ont connu une baisse constante tout au long des années 90.

Ces dispositifs se sont révélés particulièrement coûteux par rapport aux attentes : le coût des mesures emploi à la seule destination des bénéficiaires du RMI est estimé à plus de 1 milliard d'euros (dont 434 millions pour les CES, 382 pour les CEC, 103 pour les CIE et 78 pour les SIFE collectifs).

2. Une rationalisation sans précédent

Plusieurs types de contrats sont appelés à disparaître, pour être remplacés par des dispositifs plus souples et offrant un meilleur suivi de leurs bénéficiaires.

a) L'extinction progressive de certains contrats

Les CES et CEC, le CIVIS « emplois d'utilité sociale », les SIFE et SAE sont appelés à disparaître.

Afin de ne pas rompre des parcours d'insertion déjà engagés au moment de l'entrée en vigueur de la réforme des contrats aidés, les conventions CES et CEC en cours pourront aller jusqu'à leur terme. 630 millions sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2005 à cette fin.

Plus de 69 millions d'euros avaient été prévus dans le budget 2004 pour financer le CIVIS. Ces crédits n'ont pas été entièrement consommés. En 2005, 13 millions d'euros suffiront à financer les conventions en cours d'exécution.

Suivant la même logique, des crédits sont inscrits dans le projet de loi de finances pour permettre la mise en œuvre des SAE et SIFE signés avant la fin de l'année 2004, à hauteur de 50 millions d'euros.

b) Les nouveaux contrats

Seront créés l'an prochain si le projet de loi de cohésion sociale est adopté en l'état : le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et le contrat d'avenir. Le CI-RMA et le CIE seront pour leur part réformés dans le sens d'une plus grande efficacité.

- le contrat d'accompagnement dans l'emploi

Les CES et les CEC, quasiment identiques, ont vocation à être fusionnés en un contrat unique dans le secteur non marchand, appelé contrat d'accompagnement dans l'emploi. Il s'agit d'un contrat à durée déterminée de vingt heures minimum par semaine.

Ce contrat vise à faciliter l'insertion professionnelle des chômeurs non allocataires de minima sociaux. Il peut être conclu avec les collectivités territoriales, les autres personnes morales de droit public, les organismes de droit privé à but non lucratif et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public. Il est financé par une aide modulable de l'État et par une exonération de cotisations sociales.

Le Gouvernement espère que 115.000 contrats d'accompagnement dans l'emploi seront conclus l'an prochain, à rapprocher des 180.000 CES et CEC actuels, étant entendu que les titulaires de RMI seront désormais dirigés vers les contrats d'avenir.

- le contrat d'avenir

Mesure phare du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, le contrat d'avenir devrait être, si la rédaction proposée par le Sénat est maintenue, géré par les départements, les communes ou les établissements de coopération intercommunale. Il relève d'une logique d'activation des minima sociaux, puisqu'il s'adresse aux titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation parent isolé (API).

Ce contrat est signé avec les collectivités territoriales, les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public et les autres organismes de droit privé à but non lucratif, des associations par exemple. Il s'agit d'un contrat à durée déterminée, d'une durée de six mois dans la rédaction initiale du projet de loi, portée à deux ans par amendement au Sénat.

Sa durée hebdomadaire est de vingt-six heures, réparties entre temps de travail et temps de formation. Le contrat devra déboucher sur une qualification, une validation des acquis de l'expérience ou une attestation de compétences. Un référent sera désigné pour accompagner le parcours d'insertion professionnelle du bénéficiaire du contrat. La rémunération équivaldra au produit du SMIC horaire par le nombre d'heures effectuées. L'employeur bénéficiera d'aides de l'État.

Il est prévu de garantir aux bénéficiaires du RMI signataires d'un contrat d'avenir, pendant la durée de leur contrat, le maintien des droits connexes au RMI et le bénéfice d'une allocation leur assurant que l'entrée en contrat d'avenir ne sera pas moins favorable financièrement que leur situation antérieure.

- le contrat initiative-emploi

Le Gouvernement propose également une relance du contrat initiative-emploi (CIE), qui devient le seul contrat aidé dans le secteur marchand destiné aux personnes qui ne bénéficient pas de minima sociaux.

Il s'agira de contrats à durée déterminée ou à durée indéterminée s'adressant aux personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi. Les aides de l'État seront modulables en fonction de la nature de l'employeur, des conditions économiques locales et de la gravité des difficultés du bénéficiaire, selon des modalités à définir par décret.

Les entrées dans ce nouveau dispositif sont estimées, pour 2005, à 115.000. A titre de comparaison, environ 96.000 CIE ont été signés en 2004.

- le CI-RMA dans le secteur marchand

Créé par la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et créant le RMA, le CI-RMA s'adressait, à l'origine, exclusivement aux bénéficiaires du RMI et aux employeurs des secteurs marchand et non marchand. Le Gouvernement propose désormais de l'élargir aux titulaires de l'ASS et de le recentrer sur le seul secteur marchand. Par ailleurs, les droits sociaux des bénéficiaires de ce contrat, jusque là calculés sur une partie seulement du revenu d'activité, seront désormais calculés sur la totalité de ce revenu, ce qui permettra de garantir des droits à la retraite et de donner à ce revenu les avantages attachés à un salaire. Enfin, il sera désormais possible de moduler la durée hebdomadaire de travail, dans la limite de trente-cinq heures par semaine.

Le Gouvernement n'a donc pas attendu l'évaluation du dispositif devant le Parlement, qui devait être établie avant le 31 décembre 2006, pour procéder à sa réforme.

Il table sur la signature de 30.000 CI-RMA rénovés en 2005 et y consacre 50 millions d'euros dans le projet de loi de finances.

Votre commission se félicite de cet effort de simplification, qui va faciliter l'utilisation de ces dispositifs par les employeurs, notamment dans les petites et moyennes entreprises. Elle note que les nouveaux contrats prévoient un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi et mettent, à juste titre, l'accent sur la formation.

c) L'enveloppe unique régionale

A partir de l'an prochain, les crédits relatifs aux SIFE, SAE, CIE, CES et CEC et aux nouveaux contrats CAE et CIE rénové vont être regroupés dans une enveloppe unique gérée, au niveau régional, par le préfet, assisté par les services de l'emploi.

Les crédits nouveaux prévus à cet effet, en 2005, se montent à 438,6 millions d'euros, à répartir entre les régions en fonction des quatre critères suivants :

- le nombre de demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de deux ans ;
- le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an et relevant de certaines catégories : chômeurs de plus de cinquante ans, jeunes chômeurs ;
- le nombre de bénéficiaires de l'ASS et du RMI ;
- le dynamisme du marché du travail, apprécié par le nombre d'offres d'emploi et de reprises d'emploi.

Les crédits figurant dans cette enveloppe seront fongibles, ce qui signifie que les gestionnaires pourront affecter une part variable des crédits aux CIE ou aux CAE.

Votre commission approuve cette innovation qui va responsabiliser les gestionnaires en leur donnant une plus grande liberté dans l'emploi des crédits. Elle va aussi faciliter l'adaptation de la politique de l'emploi aux contextes locaux : les régions pourront se donner des objectifs différents concernant la répartition des contrats aidés entre le secteur marchand et le secteur non marchand, en tenant compte de la situation économique locale.

3. L'orientation des contrats aidés destinés aux jeunes vers le secteur marchand

Outre le CIVIS « emplois d'utilité sociale », qui n'a jamais concerné que des effectifs très réduits et va être supprimé, il existe deux types de contrats aidés destinés aux jeunes : les emplois jeunes mis en place sous la précédente majorité et, depuis la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002, le dispositif de soutien des jeunes en entreprise (SEJE), souvent appelé « contrat jeune en entreprise ».

a) La décrue du nombre d'emplois jeunes se poursuit

Le nombre de participants au programme « Nouveaux services-emplois jeunes » (NS-EJ) diminue régulièrement, le Gouvernement ayant mis fin, dès 2002, à la signature de nouveaux contrats.

Jeunes présents dans le programme NS-EJ

| | 2004 | 2005 |
|---|---------------|---------------|
| Emplois jeunes hors administrations d'État (associations, collectivités locales, établissements d'enseignement) | 78.671 | 57.925 |
| Emplois jeunes administrations d'État | 18.752 | 12.277 |
| dont éducation nationale | 17.352 | 10.877 |
| dont justice | 1.400 | 1.400 |
| Total | 97.423 | 70.202 |

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

En conséquence, alors que 1,6 milliard d'euros de crédit leur étaient consacrés dans le budget 2004, le financement des emplois jeunes ne mobilise plus que 1 milliard d'euros dans le projet de budget pour 2005.

Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale contient une mesure destinée à accélérer la disparition des emplois jeunes : les titulaires d'un emploi jeune qui interrompent leur contrat avant son terme ne pourront être remplacés par un jeune employé sous le même statut.

b) Le contrat jeune en entreprise prend son essor

Le SEJE consiste dans le versement d'une aide forfaitaire de 225 euros mensuels à tout employeur qui embauche à temps plein, pour une rémunération égale au SMIC, un jeune peu ou pas qualifié, âgé de seize à vingt-deux ans. Le montant de l'aide peut être modulé suivant le temps de travail et la rémunération. L'aide est dégressive avec le temps.

177.000 entrées dans le dispositif ont été recensées depuis deux ans, ce qui témoigne de son succès.

Bilan du dispositif SEJE en 2003-2004

| | Au 30 juin 2003 (12 mois) | Au 30 juin 2004 (24 mois) |
|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Demandes enregistrées | 86.638 | 170.780 |
| Entrées effectives (flux) | 80.778 | 159.230 |
| Moyenne mensuelle | 6.731 | 6.638 |
| Jeune présents (stock) | 72.089 | 106.896 |

Source : DARES/UNEDIC

Pour soutenir la montée en charge de ces contrats, les crédits inscrits pour 2005 au titre du SEJE augmentent de 13,5 millions d'euros par rapport à 2004.

Crédits SEJE 2003-2004

(en millions d'euros)

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------|------|--------|--------|
| Crédits initiaux | 200 | 416,14 | 429,65 |

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

La politique suivie depuis deux ans permet ainsi, conformément au vœu émis de longue date par votre commission, d'orienter un nombre croissant de jeunes vers l'entreprise, plutôt que vers le secteur non marchand qui n'offre pas les mêmes perspectives d'insertion professionnelle à long terme.

B. UN SOUTIEN ACCRU AUX PUBLICS LES PLUS FRAGILES

Si la politique du Gouvernement privilégie clairement le développement de l'emploi marchand, elle ne néglige pas pour autant les besoins spécifiques des publics les plus fragiles. En atteste l'augmentation de 9,1 % des crédits qui leur sont destinés.

1. L'accompagnement des jeunes sans qualification vers l'emploi

Depuis janvier 2004, il ne peut plus être admis de jeunes dans le programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi). Celui-ci consistait en un accompagnement personnalisé vers l'emploi de dix-huit mois maximum pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. La réalisation du programme était confiée au réseau d'accueil des jeunes (missions locales et PAIO) et à des opérateurs associatifs externes au réseau. En cinq ans, ce programme a concerné environ 320.000 jeunes. L'efficacité du dispositif a varié en fonction de la conjoncture économique. Le taux d'accès à l'emploi à la sortie du programme est, par exemple, passé de 50 % à 43 % entre 2000 et 2002.

Fin juillet 2004, il restait 85.930 jeunes bénéficiaires du dispositif TRACE entrés avant le 1^{er} janvier. Les crédits inscrits en 2005 (8,75 millions d'euros au chapitre 44-70 article 61) permettent d'assurer leur prise en charge jusqu'au terme de leur parcours.

Le programme TRACE a été abrogé par l'article 138 de la loi de finances pour 2004, au profit d'un dispositif régionalisé. En effet, les régions sont désormais compétentes pour « *organiser des actions d'accompagnement personnalisé et renforcé ayant pour but l'accès à l'emploi des personnes de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confrontées à un risque d'exclusion professionnelle* » (article L. 4253-7 du code général des collectivités territoriales).

Ces actions peuvent théoriquement être mises en œuvre dans le cadre du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), dans ses volets « accompagnement social vers l'emploi » et « accompagnement vers la création d'entreprise ». 36,02 millions d'euros ont été inscrits dans le budget 2004 pour financer le CIVIS et 110,09 millions d'euros sont demandés dans le projet de loi de finances pour 2005.

Toutefois, à ce jour, cette réforme est demeurée virtuelle. Les décrets d'application n'étant pas parus, aucun CIVIS « accompagnement » n'a été signé.

Constatant que les régions privilégient désormais le développement d'outils nouveaux qui leur soient spécifiques, tels que les « emplois tremplins », le Sénat a souhaité, lors de l'examen du projet de loi de cohésion sociale, transférer la gestion du CIVIS des régions à l'État, afin que cet outil intéressant ne tombe pas en déshérence. Il a également adopté un amendement confiant à l'État le soin de mettre en œuvre le droit à l'accompagnement personnalisé accordé par l'article 9 de ce texte, aux jeunes les plus éloignés de l'emploi. Cette mesure est de nature à éviter des différences de traitement selon les régions.

Si ces initiatives devaient être approuvées par l'Assemblée nationale, il conviendra, lors de la discussion budgétaire, d'en tirer toutes les conséquences financières, c'est-à-dire de supprimer la dotation prévue au bénéfice des régions pour financer le CIVIS et de réaffecter ces crédits.

2. L'insertion par l'économique

L'insertion par l'économique a constitué l'un des leviers privilégiés des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions conduites ces dernières années. Cette priorité s'est traduite par une augmentation importante des crédits alloués par l'État aux structures d'insertion, afin de dynamiser la création d'activités et l'offre d'insertion.

On dénombre, en 2004, 2.237 structures d'insertion par l'activité économique conventionnées : 1.107 entreprises d'insertion (EI), 255 entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et 875 associations intermédiaires (AI). Elles ont permis le recrutement, hors chantier d'insertion, de 231.500 personnes.

Ce secteur fait l'objet d'une programmation financière ambitieuse dans le plan de cohésion sociale. Elle trouve sa première traduction dans le projet de loi de finances pour 2005, qui propose une augmentation des crédits de plus de 40 % par rapport à 2004.

Crédits en faveur de l'insertion par l'économique

(en millions d'euros)

| LFI 2000 | LFI 2001 | LFI 2002 | LFI 2003 | LFI 2004 | PLF 2005 |
|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 139 | 146 | 165 | 147 | 150 | 214 |

Le budget consacré aux associations intermédiaires connaît une progression particulièrement forte, puisqu'il passe de 5,1 millions d'euros en 2004 à 13,2 millions d'euros en 2005. Cette augmentation vise à soutenir davantage les AI au titre de l'accompagnement qu'elles dispensent aux personnes en difficulté.

Une aide pour les chantiers d'insertion va être financée grâce à 24 millions d'euros de mesures nouvelles ; ces chantiers constituent les structures d'insertion par l'économique les plus nombreuses (1.600).

On observe, enfin, que le Fonds départemental pour l'insertion, qui finance des aides au démarrage, au développement et à la consolidation des structures d'insertion devrait être doté de 19,6 millions d'euros, ce qui va au-delà de l'objectif de 13,4 millions d'euros assigné par l'article 38 du projet de loi de cohésion sociale. Cela témoigne de la détermination du Gouvernement à soutenir les structures d'insertion par l'économique.

3. L'emploi des personnes handicapées

Les moyens consacrés aux travailleurs handicapés dans le budget du travail et de l'emploi ne représentent qu'une partie de l'effort budgétaire de l'État pour l'insertion professionnelle de ces personnes, qui prend notamment la forme des centres d'aide par le travail (CAT), financés sur la section « santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale ».

Après avoir augmenté substantiellement en 2003 et 2004, les moyens consacrés à l'emploi des personnes handicapées connaissent une stabilisation en 2005, sauf pour la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH), qui augmente de plus de 5 %¹.

Crédits en faveur des travailleurs handicapés

(en millions d'euros)

| | LFI 2003 | LFI 2004 | PLF 2005 |
|------------------------|----------|----------|----------|
| Aide à l'emploi | 7,3 | 8,6 | 7,6 |
| Ateliers protégés | 42,9 | 42,9 | 39,4 |
| Garantie de ressources | 952,1 | 1.066,3 | 1.122,4 |
| TOTAL | 1.002,3 | 1.117,8 | 1.169,4 |

La baisse apparente constatée sur les deux premiers postes de dépenses s'explique par le transfert de crédits vers un autre chapitre budgétaire : celui créé pour accueillir les dotations régionales globalisées de crédits d'intervention. Deux régions – Centre et Provence-Alpes-Côte d'Azur – conduiront, en effet, des expérimentations dans le cadre de la réforme de la gestion budgétaire. Au total, les sommes consacrées aux handicapés restent stables.

L'article 76 du projet de loi de finances tend, par ailleurs, à dégager des ressources supplémentaires pour les ateliers protégés (et les CAT) en permettant à la nouvelle Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) de les financer.

¹ Cette garantie devrait être remplacée, une fois que sera adopté le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, par une aide au poste en entreprise adaptée (nouvelle dénomination des ateliers protégés).

III. UN RECENTRAGE DES POLITIQUES D'ALLÈGEMENT DE CHARGES ET D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

Au-delà des crédits consacrés aux publics prioritaires, le budget du travail comporte deux autres types de crédits :

- les crédits permettant de financer le développement de l'emploi dans le secteur marchand au travers des mesures d'allègement du coût du travail et de la création d'activités ;

- les crédits destinés à permettre l'accompagnement des restructurations économiques, qu'il s'agisse de prévenir ou d'accompagner les licenciements économiques, de favoriser le retrait anticipé d'activité ou d'indemniser les demandeurs d'emplois.

A. UN AJUSTEMENT DU RÉGIME D'ALLÈGEMENT DE CHARGES SUR LES BAS SALAIRES

Depuis une dizaine d'années, la politique d'allègement de charges sociales est un axe majeur de la politique française en matière d'emploi. Elle occasionne une perte de recettes pour la sécurité sociale, qui est compensée par l'État. Comme l'an dernier, les crédits inscrits à ce titre en loi de finances représentent plus de la moitié du budget alloué au travail et à l'emploi (ils étaient auparavant débudgétisés et regroupés au sein du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, FOREC). Si l'on additionne les allègements généraux de cotisations sociales et les allègements spécifiques, on obtient une dépense totale **supérieure à 18 milliards d'euros en 2005**.

Les évaluations de l'impact de cette politique sur le nombre de créations d'emploi sont positives, même si les estimations varient de 250.000¹ à 460.000².

1. Les allègements généraux de cotisations

Les crédits compensant les exonérations générales de cotisations sociales augmentent de 40 millions d'euros en 2005, par rapport à 2004, en dépit de la mesure proposée à l'article 74 du projet de loi de finances, qui restreint le bénéfice de « l'allègement Fillon » aux salaires inférieurs à 1,6 SMIC, au lieu de 1,7 SMIC actuellement.

¹ *Audition de Jean-Louis Borloo, ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, du 23 novembre 2004, cf. rapport p. 56.*

² *Etude INSEE : « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », Bruno Crépon et Rozenn Desplat, Economie et statistique, n°348, 2001-8.*

L'allégement dit « Fillon » absorbe désormais la majeure partie des crédits consacrés aux allègements de charges : 16,7 milliards sur un total de 17,14. Il a été mis en place par la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi en remplacement du dispositif précédent dit « Aubry II », prévu par la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail.

Cet allégement « Fillon » constitue une forme de compensation de la hausse du salaire minimum décidée, dans le même texte, pour mettre fin à l'existence de SMIC « multiples »¹. L'année 2005 verra l'aboutissement du processus de convergence des minima salariaux : après une nouvelle augmentation de 5 %, le SMIC horaire aura, en trois ans, progressé de 18 %. L'allégement « Fillon » permet d'atténuer de 60 % le choc salarial provoqué par cette politique d'augmentation du SMIC.

Il équivaut, pour un salaire égal au SMIC, à 26 points de cotisations sociales patronales (sur un total de 30,2 points). Il est versé, de manière dégressive, jusqu'à un niveau de salaire équivalant à 1,7 fois le SMIC, sauf pour les entreprises restées à 39 heures, pour lesquelles le plafond est fixé à 1,6 SMIC depuis le 1^{er} juillet 2004.

L'article 74 du projet de loi de finances propose de **ramener, pour l'ensemble des entreprises, ce plafond de 1,7 à 1,6 SMIC**. Cette mesure de recentrage permettra à l'État d'économiser 1,2 milliard d'euros, qui peuvent ainsi être affectés à d'autres priorités, et notamment au financement des mesures nouvelles contenues dans le plan de cohésion sociale. Elle se justifie par le constat que la politique d'allégement de charges produit les effets les plus importants en matière d'emploi lorsqu'elle se concentre sur les plus bas salaires. Elle ne devrait donc pas avoir d'effet négatif significatif sur le niveau de l'emploi. Le Gouvernement n'a cependant pas été en mesure de fournir de chiffre précis sur ce point.

Certes, cette mesure fait peser une charge supplémentaire sur les entreprises, mais il importe de rappeler qu'elle est contrebalancée par d'autres dispositions contenues dans le projet de loi de finances, notamment la suppression, en deux ans, de la surtaxe à l'impôt sur les sociétés, établie en 1995.

L'augmentation de la dotation budgétaire correspondant à « l'allégement Fillon » est ainsi ramenée de 2,1 milliards à 938 millions d'euros.

¹ En vertu de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, les salariés bénéficient, lors du passage aux 35 heures, d'une garantie mensuelle de rémunération (GMR) dont le niveau est égal à leur salaire avant la RTT et donc, par construction, d'un salaire horaire plus élevé que le SMIC. Les différentes revalorisations du SMIC intervenues à partir de l'année 2000 ont conduit à l'apparition de différents niveaux de GMR, échelonnés selon la date de mise en œuvre de la RTT.

**Compensation des exonérations générales de cotisations sociales patronales
(chapitre 44-77)**

| | LFI 2004 | PLF 2005 |
|--|---------------------|---------------------|
| Exonération de cotisations sociales au titre de l'incitation à la réduction du temps de travail (loi du 13 juin 1998, « Aubry I ») | 890 | 300 |
| Exonération de cotisations sociales au titre de l'incitation à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (loi du 11 juin 1996, « de Robien ») | 408 | 100 |
| Réduction dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires (loi du 4 août 1995, « Juppé ») | 0 | 0 |
| Réduction dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires (loi du 17 janvier 2003, « Fillon ») | 15.792 | 16.730 |
| Exonération de cotisations d'allocations familiales ^(a) | 10 | 10 |
| Exonération de cotisations sociales des travailleurs indépendants créant ou reprenant une activité (loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle) | 0 | 0 |
| TOTAL | 17.100 | 17.140 |

^(a) Ces exonérations de cotisations d'allocations familiales s'adressent, depuis 2001, aux salariés des exploitants agricoles, aux entreprises agricoles en zone de revitalisation rurale et aux entreprises relevant de certains régimes spéciaux.

Source : projet de loi de finances pour 2005

2. Les allègements spécifiques de cotisations sociales

De nombreux dispositifs ciblés coexistent avec les allègements généraux de cotisations sociales. Ils concernent un nombre croissant de salariés, particulièrement dans les départements d'outre mer (DOM) et dans le secteur de l'hôtellerie -cafés - restauration.

**Effectifs moyens annuels de salariés ouvrant droit
à une exonération spécifique de cotisations**

(en millions d'euros)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Zones de revitalisation rurale | 12.734 | 14.927 | 11.920 | 6.874 | 6.057 |
| Zones de redynamisation urbaine | 3.684 | 4.353 | 4.240 | 3.026 | 2.513 |
| Zones franches urbaines | 49.000 | 54.000 | 64.992 | 60.626 | 58.844 |
| Corse | 16.956 | 22.966 | 23.042 | 14.485 | 6.872 |
| DOM | 43.245 | 43.245 | 139.721 | 177.763 | 186.152 |
| Hôtels – cafés – restaurants | 289.545 | 265.000 | 395.491 | 383.979 | 440.144 |
| Total | 415.164 | 404.491 | 639.406 | 646.753 | 700.582 |

Source : projet de loi de finances pour 2005

Les établissements de moins de cinquante salariés dans les **zones franches urbaines** (ZFU) bénéficient d'exonérations de cotisations patronales sur les salaires n'excédant pas 1,5 SMIC. Les exonérations s'appliquent à taux plein pendant une durée qui ne peut excéder cinq ans, puis à taux dégressif pour une durée comprise entre trois et neuf ans, selon que l'entreprise emploie plus ou moins de cinq salariés.

La loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a créé quarante et une zones franches supplémentaires. En conséquence, les crédits consacrés à ce dispositif passent de 295 à 363 millions d'euros entre 2004 et 2005.

Les entreprises installées dans une **zone de revitalisation urbaine ou rurale** (ZRU) ou (ZRR) qui emploient moins de cinquante salariés ont également droit à une exonération pour chaque salarié embauché en CDI ou en CDD pour une durée supérieure à douze mois. L'exonération porte sur les salaires inférieurs à 1,5 SMIC et s'applique pendant une durée de douze mois. Les crédits affectés à cette mesure sont modestes : 27 millions d'euros.

Dans les **DOM**, la loi d'orientation n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 et la loi de programme n° 2003-660 du 21 juillet 2003 ont introduit des allègements de cotisations patronales au profit des secteurs de production. Ils sont désormais inscrits au budget de l'outre-mer, pour un montant de 678 millions d'euros en 2005.

La loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de **Corse** a institué, pour les entreprises commerciales et artisanales de moins de cinquante salariés, des exonérations s'appliquant aux salaires d'un niveau inférieur au double du SMIC, dans la limite de 228,7 euros par mois. Les crédits pour 2005 sont en baisse (7 millions d'euros contre 10 en 2004), en raison du basculement programmé d'un nombre croissant d'entreprises bénéficiaires vers le régime d'allègement de droit commun.

Enfin, la loi de finances pour 1998 a créé une exonération spécifique au profit des **hôtels, cafés et restaurants**. Elle porte sur la part de rémunération versée sous forme d'avantage en nature au titre de la nourriture des salariés. Les crédits pour 2005 sont en hausse de 5,8 % et s'élèvent à 110 millions d'euros.

**Compensation des exonérations spécifiques de cotisations sociales patronales
(chapitre 44-77)**

(en millions d'euros)

| | LFI 2004 | PLF 2005 |
|---|---------------------|---------------------|
| Exonération de cotisations sociales pour l'embauche du deuxième au cinquantième salarié dans les entreprises situées en zone de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine (ZRR et ZRU) | 27 | 27 |
| Exonération de cotisations sociales en faveur des cinquante premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches (ZFU) | 295 | 363 |
| Exonération de cotisations sociales au titre de la zone franche en Corse | 10 | 7 |
| Exonération de cotisations sociales des correspondants locaux de la presse régionale ou départementale | 0,09 | 0,09 |
| Exonération de cotisations sociales au profit des secteurs de production dans les DOM | 669 | 0 ^(a) |
| Exonération de cotisations sociales au titre de l'article L. 241-14 du code de la sécurité sociale (hôtels, cafés et restaurants) | 104 | 110 |
| TOTAL | 1.105 | 507 |

^(a) Les exonérations de cotisations sociales dans les DOM sont désormais transférées vers le budget de l'outre-mer.

Source : projet de loi de finances 2005

3. L'aide à l'emploi dans l'hôtellerie, les cafés et la restauration

Le Gouvernement s'est donné comme objectif de ramener de 19,6 à 5,5 % le taux de TVA applicable dans ces trois secteurs, afin que la baisse des prix stimule la consommation et donc l'emploi. Toutefois, comme la fixation des taux de TVA est encadrée par une directive européenne¹, cette mesure requiert l'accord unanime de nos partenaires européens.

Cet accord n'étant pas encore acquis, le Parlement a adopté, dans la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, un dispositif transitoire d'aide à l'emploi à destination des entreprises du secteur des hôtels, cafés et restaurants.

Il prévoit le versement aux employeurs d'une prime de 114,4 euros par salarié et par mois, pour ceux dont le salaire est égal au SMIC, et de 143 euros au-delà. L'aide est cependant diminuée à proportion de la part du chiffre d'affaires qui n'est pas réalisée dans le secteur de la restauration sur place et à proportion de la part du chiffre d'affaires réalisée dans la vente de boissons alcoolisées.

¹ Directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme.

La loi prévoit également le versement d'une aide pour inciter les travailleurs ayant le statut de conjoint collaborateur à adhérer au régime de retraite des indépendants (ORGANIC).

549,5 millions d'euros de crédits sont affectés, dans le projet de budget pour 2005, au financement de ces mesures.

En contrepartie de cette aide de l'État, un accord de branche signé cet été accorde aux salariés de ce secteur une sixième semaine de congés payés et la suppression du « SMIC hôtelier », qui permettait aux employeurs de rémunérer leurs salariés 5 % de moins que le SMIC légal, en contrepartie de la fourniture de logement et de nourriture.

Votre commission approuve cette logique qui vise à lier l'aide versée aux entreprises à des avancées sociales pour les salariés. Elle considère que cette orientation est la seule de nature à résoudre le problème rencontré par les professionnels de ces secteurs en matière de recrutement. La revalorisation de ces emplois est, en effet, nécessaire pour les rendre plus attractifs auprès des jeunes.

4. Le soutien au développement d'activités nouvelles

Les pouvoirs publics ne peuvent se désintéresser de la création d'activités nouvelles. Dans le budget travail, quatre mesures sont destinées à favoriser l'émergence d'activités nouvelles.

a) L'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN)

L'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) a été créé par la loi du 16 octobre 1997 et aménagé par la loi du 29 juillet 1998.

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

Les publics éligibles sont les suivants :

- jeunes âgés de moins de vingt-six ans et, sous certaines conditions, âgés de moins de trente ans ;

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

L'aide de l'État prend plusieurs formes :

- une aide financière dont le montant est proportionnel au besoin de financement initial de l'entreprise et plafonné à 6.098 euros pour un projet

individuel (9.145 euros pour un projet de plusieurs demandeurs et jusqu'à 76.225 euros pour un projet de reprise de leur entreprise par les salariés). Elle est assortie de l'exigence d'un prêt par un organisme de crédit ;

- un accompagnement post-crédation sous la forme d'un suivi personnalisé d'une durée moyenne de 35 heures, à mettre en œuvre pendant les trois premières années suivant la création pour un coût moyen à la charge de l'État de 2.170 euros ;

- les bénéficiaires d'allocations sociales (allocation spécifique de solidarité, allocation d'insertion, allocation parent isolé, RMI et allocation veuvage) peuvent, en outre, continuer à les percevoir si l'examen de leur dossier en fait apparaître le besoin.

L'article 37 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique a de nouveau réformé EDEN : les chômeurs de plus de cinquante ans y ont désormais accès ; la prime versée par l'État est remplacée par une avance remboursable ; le maintien des prestations sociales est accordé pour une durée qui peut atteindre un an, au lieu de six mois auparavant.

Le retard dans la parution du décret d'application de cet article a cependant empêché de mettre en œuvre le dispositif avant le second semestre 2004. Au cours du premier semestre, le nombre de bénéficiaires d'EDEN a, en conséquence, chuté brutalement (- 53 %), passant de 3.998 à 1.897 personnes.

Votre commission juge regrettable ce retard dans la mise en place du dispositif EDEN rénové et souhaite qu'il connaisse un nouvel essor à partir de l'an prochain. Elle constate que les crédits prévus pour 2005 sont de seulement 44,7 millions d'euros, contre 68,12 millions d'euros inscrits dans la loi de finances initiale pour 2004. Cette diminution suggère que la chute des entrées dans le dispositif constatée au premier semestre 2004 fera encore sentir ses effets l'an prochain.

b) L'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise (ACCRE)

L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE) permet de disposer d'une exonération de cotisations sociales pendant douze mois avec le maintien des revenus sociaux à taux plein pendant les six premiers mois au moins.

Le projet de loi de finances pour 2005 propose de doter l'ACCRE de 95 millions d'euros de moyens nouveaux. Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit, dans son article 34, que les créateurs ou repreneurs d'entreprise qui optent pour le statut de la « micro-entreprise » pourront bénéficier de l'ACCRE pour une durée plus longue que celle actuellement prévue.

c) Les chèques conseil

Les chèques conseil, dont peuvent bénéficier toutes les personnes répondant aux conditions fixées par l'article R. 351-42 du code du travail, permettent d'obtenir une aide, avant ou après la création de l'entreprise, sous forme de conseils de nature financière, technique, juridique, comptable ou commerciale. Les organismes habilités s'engagent à respecter des principes déontologiques propres à leur profession, à facturer leurs interventions selon le prix fixé et à offrir des prestations individualisées.

Le chéquier conseil comporte six chèques d'une valeur nominale de 45,74 euros correspondant chacun à une heure de conseil. Le coût de l'heure de conseil est fixé à 60,98 euros, le créateur d'entreprise versant donc 15,24 euros par heure. Pour les bénéficiaires du RMI et de l'ASS, l'État prend en charge la totalité des 60,98 euros de l'heure pour le premier chéquier.

En 2003, 183.477 chèques conseil ont été délivrés, contre 276.144 en 2002 (soit - 33,56 %). Cette baisse est due à la diminution du volume des crédits consacrés à cette mesure et aux mesures de régulation budgétaire ayant nui à la consommation des crédits au second semestre.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilité locales prévoit un transfert de ce dispositif aux collectivités locales, par la voie d'un conventionnement État-régions. Les crédits nécessaires, en forte hausse par rapport à 2004, s'établissent à 16,13 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

Crédits alloués aux chèques conseil

(en euros)

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------------|-------------|---------------------------------|-------------|
| Crédits ouverts | 6.045.000 | 6.045.000 | 13.132.631 |
| Crédits consommés | 8.209.738 | 2.667.714 (premier semestre) | -- |

Source : Ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale

d) Le Fonds de garantie pour l'insertion économique

Ce nouveau fonds doit faciliter l'accès au crédit en garantissant les prêts consentis par les guichets bancaires à vocation sociale à des personnes physiques (chômeurs, titulaires du RMI, travailleurs en reconversion) ou morales (associations, très petites entreprises, structures d'insertion). Il est doté de 4 millions d'euros en 2005. Le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit d'y consacrer 12 millions d'euros en 2006, puis 19 millions d'euros à partir de 2007.

B. L'ADAPTATION DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES

Le projet de loi de finances consacre un important volet à l'accompagnement des mutations économiques. Poursuivant sa politique destinée à augmenter le taux d'activité des seniors, le Gouvernement propose de restreindre l'accès aux dispositifs de préretraites.

1. L'accompagnement des licenciements économiques

La mise en oeuvre des dispositifs publics d'accompagnement des fluctuations d'activité et des restructurations répond à l'impératif de solidarité nationale à l'égard des individus et des collectivités menacés par des licenciements collectifs.

Ces aides n'ont bien évidemment pas vocation à se substituer à l'entreprise et à sa contribution au financement des mesures de reclassement, l'effort de la collectivité devant être consacré en priorité à l'aide au retour à l'emploi des salariés licenciés. C'est pourquoi l'utilisation des outils du Fonds national pour l'emploi (FNE) reste aujourd'hui principalement concentrée sur l'accompagnement social des situations les plus difficiles pour les salariés et les bassins d'emploi les plus fragiles (PME en liquidation, fermeture d'entreprise en zone rurale, faible qualification des salariés...).

Ces aides reposent principalement sur trois types de dispositifs :

- la participation de l'État à l'indemnisation du chômage partiel, auquel ont recours les entreprises en cas de variation brutale de la conjoncture ou de période de difficultés exceptionnelles ;

- les dispositifs d'accompagnement social des restructurations (cellules de reclassement, congés de conversion, actions de formation, aide au passage à temps partiel...), financés par une dotation globale déconcentrée, gérée au niveau départemental ;

- les allocations temporaires dégressives visant à favoriser le reclassement externe par une compensation financière, partielle ou totale, de la perte de salaire subie par un salarié, licencié pour motif économique, qui accepte un emploi assorti d'une rémunération inférieure à son salaire antérieur.

Crédits destinés à l'accompagnement social des restructurations

(en millions d'euros)

| | LFI 2004 | PLF 2005 | Évolution en % |
|----------------------------------|----------|----------|----------------|
| Indemnisation du chômage partiel | 28,5 | 32,6 | +14,4 |
| Dotation globale déconcentrée | 47,7 | 57,3 | + 20,1 |
| Allocation temporaire dégressive | 4,6 | 8,4 | +82,6 |
| TOTAL | 80,8 | 98,3 | + 21,6 |

Les crédits demandés pour 2005 sont en forte progression par rapport à ceux accordés en 2004.

Les dotations consacrées au chômage partiel tiennent compte d'une mesure nouvelle, de 5 millions d'euros, tendant à revaloriser l'allocation spécifique de chômage partiel. Aujourd'hui, l'indemnisation des salariés au titre du chômage partiel est égale à 50 % du salaire antérieur, sans pouvoir être inférieure à 4,42 euros de l'heure. Ce montant minimum est désormais relevé au niveau du SMIC net, soit 6 euros de l'heure.

Les crédits consacrés à la dotation déconcentrée augmentent, d'une part, pour s'ajuster à l'évolution des besoins, d'autre part, pour financer la réforme des conventions formation du FNE, auxquelles il sera désormais possible d'avoir recours pour financer des actions en vue d'une reconversion des salariés externe à l'entreprise.

L'augmentation importante de la dotation aux allocations temporaires dégressives s'explique principalement par une mesure de revalorisation du plafond maximum d'intervention de l'État (porté de 153 à 229 euros par mois).

Votre commission ne peut qu'apporter son soutien à ces réformes, qui élargissent la portée de dispositifs dont l'apport à la reconversion des salariés est souvent décisif.

2. La restriction des aides au retrait d'activité

Votre commission a souvent insisté sur les effets pervers des « mesures d'âge » : particulièrement coûteuses pour l'État, elles conduisent à écarter prématurément du marché du travail les salariés les plus expérimentés alors même que les évolutions démographiques à venir impliqueront nécessairement une augmentation du taux d'emploi des salariés les plus âgés.

Toutefois, depuis plusieurs années, se confirme un processus tendant à rendre progressivement plus restrictif le recours aux préretraites, grâce notamment à une responsabilisation financière accrue des entreprises. La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a accentué cette tendance. Elle prévoit l'assujettissement de certaines préretraites d'entreprise

à une contribution spécifique, la suppression, à compter de 2005, des préretraites progressives (PRP) et le recentrage progressif du dispositif de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) vers les seuls salariés ayant exercé des activités pénibles.

Les dispositifs de retrait total ou partiel d'activité dans le secteur privé

• La préretraite AS-FNE

Les conventions d'allocations spéciales licenciements du FNE permettent, dans le cadre d'une procédure de licenciement économique et sur la base d'une convention entre l'État et l'entreprise, d'assurer, jusqu'à ce qu'ils aient pu faire valoir leurs droits à la retraite, un revenu de remplacement à des salariés âgés dont l'emploi est supprimé et dont les perspectives de reclassement sont réduites.

Pour en bénéficier, le salarié doit adhérer volontairement à la convention s'il remplit les conditions d'âge (au moins 57 ans), d'ancienneté dans l'entreprise (au moins un an), de durée de cotisation (au moins dix ans d'appartenance à un régime de sécurité sociale) et n'exerce plus d'activité professionnelle.

L'allocation est égale à 65 % du salaire brut de référence, dans la limite du plafond retenu pour le calcul des cotisations sociales et à 50 % du salaire brut de référence pour la part du salaire comprise entre une et deux fois ce plafond. L'allocation peut être versée jusqu'à 65 ans.

Le salarié et l'employeur contribuent tous deux au financement de l'allocation : le salarié, pour la part de l'indemnité conventionnelle de licenciement supérieure à l'indemnité légale ; l'entreprise, en fonction de la qualité du plan social, de sa taille et de ses capacités contributives.

• La cession d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)

Ce dispositif a été mis en place par le décret n° 2000-105 du 9 février 2000. Il prévoit la possibilité d'une prise en charge partielle par l'État du revenu de remplacement versé par l'entreprise à des salariés âgés de plus de 57 ans ayant pendant plus de quinze ans effectué des travaux pénibles (travail à la chaîne, travail de nuit, travailleurs handicapés). Pour ouvrir droit à l'aide de l'État, cette cessation d'activité doit être organisée par un accord de branche et un accord d'entreprise dans lesquels des engagements sur la fixation de la durée du travail à 35 heures et des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences sont pris pour faire en sorte de ne plus recourir aux mesures d'âge. La mise en oeuvre de ces accords ne peut excéder cinq ans.

L'État prend en charge une part de l'allocation, selon des taux déterminés en fonction de l'âge des salariés, dès lors que les bénéficiaires ont accompli leur activité professionnelle dans des conditions particulières de pénibilité ou ont été reconnus travailleurs handicapés.

Le premier accord a concerné le secteur automobile qui prévoit de faire bénéficier 36.600 salariés de ce dispositif dont près de 23.000 font l'objet d'une prise en charge partielle de l'État sur cinq ans.

D'autres accords ont été conclus dans les secteurs de la métallurgie, le papier carton, la chimie, la presse, l'industrie alimentaire ou la banque.

• La préretraite progressive (PRP)

Les conventions de préretraites progressives, conclues entre l'État et un employeur permettent à des salariés âgés de plus de 55 ans de transformer leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel.

Elles poursuivent plusieurs objectifs en terme d'emploi : offrir une alternative aux retraits complets d'activité des salariés âgés, aider les entreprises à résoudre leurs problèmes de pyramides des âges, favoriser l'insertion des publics en difficulté.

En complément de leur rémunération au titre du temps partiel, les salariés en préretraite progressive reçoivent une allocation égale à 30 % de leur salaire brut de temps plein dans la limite du plafond de la sécurité sociale et 25 % pour la part de ce salaire excédant ce plafond dans la limite de deux fois ce dernier.

Le taux de participation de l'entreprise est modulé en fonction de deux critères : l'effectif de l'entreprise et l'engagement de recrutement de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières sur le marché du travail.

Ce taux varie de 0 à 5 % dans le cadre d'une préretraite progressive avec embauche et de 5 à 8 % dans le cadre d'une préretraite progressive plan social ou sans embauche. Le taux moyen de participation des entreprises était de 10 % en 2003.

Cet encadrement progressif a permis de stabiliser le nombre de préretraites. Alors que les trois dispositifs AS-FNE, CATS et PRP comptaient 92.758 bénéficiaires en 2002, on n'en dénombre plus que 92.141 en 2004.

Les préretraites : effectifs et moyens budgétaires

(en millions d'euros)

| | | 2002 | 2003 | 2004 (prévisions révisées) | PLF 2005 | Variation 2004-2005 |
|----------------------------------|--|--------|--------|-------------------------------|-------------|------------------------|
| Préretraites FNE | Nombre moyen de bénéficiaires | 39.524 | 33.313 | 29.973 | 26.973 | - 1 % |
| | Crédits en loi de finances initiale | 145 | 80 | 15 | 13 | - 13,33 % |
| | Crédits complétés par les fonds de concours (participation des employeurs) | 359 | 222 | 139 | 173 | + 24,46 % |
| | Dépenses | 334 | 219 | 169 | | |
| Préretraites progressives | Nombre moyen de bénéficiaires | 43.897 | 48.657 | 41.400 | n.d. | n.d. |
| | Crédits en loi de finances initiale | 192 | 191 | 119 | 255 | + 114,37 % |
| | Crédits complétés par les fonds de concours (partic. des employeurs) | 273 | 304 | 293 | 290 | - 1 % |
| | Dépenses | 360 | 409 | 412 | | |
| CATS | Nombre moyen de bénéficiaires | 9.337 | 16.915 | 20.767 | 21.822 | + 5 % |
| | Crédits en loi de finances initiale | 105 | 143 | 177 | 198 | + 11,9 % |
| | Dépenses | 27 | 96 | 187 | | |

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Les crédits consacrés aux préretraites AS-FNE diminuent légèrement, de 15 à 13 millions d'euros, pour tenir compte de la baisse prévue du nombre d'allocataires.

Les préretraites progressives disparaissent à compter du 1^{er} janvier 2005 mais l'État doit cependant continuer à honorer les versements dus aux personnes déjà entrées dans le dispositif. Cela occasionnera une dépense de 254 millions d'euros en 2005, en hausse de 135 millions par rapport à 2004. Cette forte hausse s'explique par des raisons techniques : la suppression du dispositif s'accompagnera, dès l'an prochain, d'une baisse de la contribution des entreprises au fonds de concours qui vient compléter le financement de ce dispositif. L'État doit donc augmenter sa contribution pour compenser la moindre participation des entreprises.

Les crédits consacrés à la cessation anticipée d'activité augmentent de 11,76 %, sur la base d'une hypothèse de 5.500 entrées dans le dispositif en 2005.

Il faut mentionner, enfin, les conventions de la sidérurgie, qui couvrent un effectif beaucoup plus réduit, de l'ordre de 500 personnes. Elles absorbent moins de 3 millions de crédits en 2005.

Votre commission ne peut manquer de souligner que la demande pour ces prestations reste forte et leur maîtrise budgétaire imparfaite. En 2004, deux décrets d'avance ont ainsi été publiés pour compléter des crédits insuffisants au titre des préretraites AS-FNE, des préretraites progressives et des conventions CATS.

3. Le financement du régime de solidarité

L'État participe au financement de l'indemnisation du chômage, en finançant les allocations versées par le fonds national de solidarité¹ : allocation d'insertion (AI), allocation spécifique de solidarité (ASS) et, depuis la loi de finances pour 2002, allocation équivalent retraite (AER).

Ces prestations sont versées aux demandeurs d'emplois qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage.

Le projet de loi de finances propose de ramener la participation de l'État de 1,4 à 1,3 milliard d'euros. Cette évaluation repose sur une hypothèse de diminution du nombre de bénéficiaires de ces allocations.

¹ Ce fonds est également financé, outre la subvention de l'État, par l'affectation du produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires, égale à 1 % de leur traitement net.

Évolution du régime de solidarité

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | PLFSS 2005 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|---------------|
| Nombre total d'allocataires | 441.668 | 414.661 | 457.050 | 461.400 | 481.000 | 448.815 |
| - dont bénéficiaires de l'ASS | 409.862 | 377.962 | 390.000 | 375.300 | 392.500 | 365.500 |
| Dépenses du fonds de solidarité (en M€) | 2.513,13 | 2.356,87 | 2.471,61 | 2.507,77 | 2.584,20 | 2.515,53 |
| - dont ASS | 2.402,60 | 2.232,01 | 2.178,14 | 2.080,82 | 2.030,30 | 2.027,14 |

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Le décret n° 2003-1315 du 30 décembre 2003 prévoyait de limiter à deux ans la durée de versement de l'ASS. Cette mesure a été suspendue, à la suite d'une décision du Président de la République annoncée le 1^{er} avril 2004. Le ministère a fait part de son intention de publier, prochainement, de nouveaux décrets pour réformer cette allocation sans que l'on dispose de précisions supplémentaires.

IV. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)

Le projet de budget pour 2006 sera le premier régi par les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances de 2001. D'ores et déjà, cependant, des expérimentations sont menées pour préparer sa mise en œuvre. Le budget du travail et de l'emploi sera décliné en cinq programmes et vingt actions, assortis de nombreux indicateurs de performance.

A. LES EXPÉRIMENTATIONS RÉGIONALES

Depuis 2002, une expérience de globalisation des crédits est menée en région Centre, afin de préparer l'entrée en vigueur de la LOLF.

Une convention triennale (2002-2004) a été conclue entre l'administration centrale et la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelles (DRTEFP), pour définir les objectifs assignés à la région ainsi que les résultats attendus, mesurés par des indicateurs.

Les crédits de fonctionnement ont d'abord été globalisés, puis cette mesure a été étendue à certains crédits d'intervention destinés à financer un programme tendant à améliorer l'insertion professionnelle des jeunes.

Un rapport d'évaluation de l'IGAS¹ souligne les « *effets d'apprentissage très positifs* » permis par cette expérimentation : les gestionnaires se sont appropriés les concepts de la LOLF et le rôle de pilotage dévolu aux instances régionales s'est affirmé. L'IGAS insiste sur la nécessité de définir des objectifs réalistes, en rapport avec les moyens disponibles.

En 2005, sept autres régions s'engagent dans des démarches d'expérimentation : Bourgogne, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Lorraine et Rhône-Alpes.

Ces régions vont recevoir des crédits globalisés pour mettre en oeuvre des programmes dans les domaines du retour à l'emploi, de l'accompagnement des mutations économiques ou de la gestion et de l'évaluation des politiques du travail et de l'emploi ; 45 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances au titre de ces expérimentations.

¹ « *Evaluation de l'expérimentation de globalisation de crédits en région Centre dans les services déconcentrés du secteur travail* », rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, mai 2004.

B. LA DÉCLINAISON DU BUDGET EN PROGRAMMES ET ACTIONS

Dès l'an prochain, les crédits correspondant aujourd'hui à la section « *travail et emploi* » seront répartis en cinq programmes, subdivisés en 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

Les contours de ces programmes se distinguent nettement des agrégats actuellement définis¹, ce qui atteste de la volonté du ministère de s'engager dans une véritable rénovation de son action, centrée sur une logique de résultats.

C. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

La logique de la LOLF repose sur l'appréciation de la bonne utilisation des crédits grâce au suivi d'indicateurs de performance. La qualité de ces indicateurs est donc une condition essentielle du succès de la réforme.

A ce stade, des indicateurs provisoires ont été présentés dans des documents préfigurant les futurs projets annuels de performance (PAP), prévus à l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances.

S'il serait fastidieux de commenter un à un ces indicateurs, qui sont fort nombreux, il est en revanche possible de formuler, à ce stade, quelques remarques générales.

Ces indicateurs sont très diversifiés et rendent donc bien compte de la multiplicité des actions menées par le ministère du travail

Ils s'attachent à mesurer les résultats des politiques publiques, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Il est ainsi proposé de suivre des indicateurs tels que « *la proportion des entreprises se déclarant globalement satisfaites des candidats adressés par l'ANPE* » ou la « *proportion de demandeurs d'emploi se déclarant satisfaits du service de l'ANPE* ».

La construction de ces indicateurs qualitatifs est certainement plus délicate, et sujette à controverse, dans la mesure où elle repose sur des appréciations subjectives, que celle d'indicateurs reposant sur des données statistiques (comme le délai moyen de satisfaction des offres d'emploi ou la part des chômeurs de longue durée parmi les bénéficiaires de contrats aidés), mais elle n'en est pas moins indispensable si l'on souhaite obtenir un aperçu juste et complet des résultats obtenus.

Il importe, en outre, que les indicateurs bénéficient d'une certaine stabilité dans le temps pour qu'une évaluation des politiques publiques soit possible. Des indicateurs, modifiés tous les deux ou trois ans, empêcheraient de porter un jugement fiable sur les effets des politiques menées. Il importe donc que les indicateurs retenus soient, dans toute la mesure du possible, incontestables. C'est le cas, et votre commission s'en félicite, de la quasi-totalité des indicateurs retenus dans le document préparatoire.

¹ Pour mémoire, les cinq agrégats actuellement utilisés sont les suivants : gestion de la politique de l'emploi, participation de l'État à la formation professionnelle, action de l'État en faveur des publics prioritaires, promotion de l'emploi et adaptations économiques, financement du retrait d'activité et participation de l'État aux dépenses de chômage.

Peut-être peut-on simplement s'interroger sur le point de savoir si quelques indicateurs, comme le nombre de maisons de l'emploi ou la croissance de l'emploi dans le secteur de la restauration par rapport à la croissance de l'emploi total, ne sont pas le reflet de préoccupations ponctuelles, liées aux initiatives prises par le Gouvernement au cours de l'année 2004. Tout en approuvant ces deux mesures, votre commission se demande si ces indicateurs ne risquent pas d'être remis en cause par un gouvernement ultérieur, désireux de mettre en valeur ses propres initiatives en redéfinissant les indicateurs de performance contenus dans le PAP.

Par ailleurs, le nombre de maisons de l'emploi, tout en étant une information utile qu'il convient de porter à la connaissance des parlementaires, n'est pas en soi un indicateur de performance. Mesurer le nombre de personnes reçues dans les maisons de l'emploi, ou le taux de retour vers l'emploi des personnes passées par ces structures, serait sans doute plus pertinent.

Votre commission note également que l'interprétation de certains indicateurs risque de s'avérer complexe ou ambivalente, dans la mesure où leur évolution est déterminée par de multiples facteurs, pas nécessairement en lien avec la politique de l'emploi.

Il est proposé, par exemple, de suivre l'évolution de l'emploi dans les secteurs délocalisables par rapport à l'emploi total. L'idée est intéressante, mais il convient de rappeler que les délocalisations d'emplois peuvent résulter de mesures sans lien avec la bonne ou la mauvaise utilisation des crédits de l'emploi, par exemple des mesures fiscales ou la conclusion d'un accord commercial avec un pays étranger. Si une mesure fiscale mal conçue conduisait à une accélération des délocalisations, il serait absurde d'en imputer la responsabilité aux gestionnaires des crédits de l'emploi.

Suivant la même logique, on comprend aisément que l'évolution d'un indicateur comme « *le taux de reclassement des personnes passées par une cellule de reclassement* » risque d'être très dépendante de la conjoncture économique et de l'état du marché du travail. Ce taux se dégradera dans les périodes de mauvaise conjoncture et s'améliorera dans les périodes de plus forte croissance, quels que soient les efforts déployés par les personnels de ces cellules de reclassement.

Dans ces conditions, il est souhaitable que les indicateurs soient accompagnés, si nécessaire, d'une présentation des principaux éléments de contexte permettant de porter un jugement mieux informé sur l'interprétation qu'il convient d'en donner.

Votre commission est cependant consciente du fait que le travail sur ces indicateurs se poursuit et que les difficultés potentielles qui viennent d'être évoquées pourront certainement être réglées d'ici la présentation du prochain budget.

*

* *

Au total, votre commission approuve les grandes orientations de ce projet de budget, et notamment l'accent mis sur le retour vers l'emploi des publics les plus fragiles.

Elle a donc émis un avis favorable à l'adoption des crédits du travail pour 2005, ainsi qu'à l'adoption de l'article 74 rattaché et de l'article 76 rattaché modifié par l'amendement qu'elle vous propose.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 74

Révision du dispositif des allègements généraux de cotisations sociales patronales

Objet : Cet article tend à limiter l'allègement de cotisations sociales patronales aux rémunérations inférieures à 1,6 SMIC, au lieu de 1,7 SMIC actuellement.

I - Le dispositif proposé

La loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003, relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi a institué un nouveau dispositif d'allègements de cotisations sociales patronales, dit « Fillon », destiné à se substituer progressivement aux mécanismes d'allègements de charges en vigueur depuis 1995 et 2000 (« ristourne Juppé » et « allègement Aubry », respectivement).

A compter du 1^{er} juillet 2005, la substitution sera achevée et un dispositif unifié d'allègements de charges s'appliquera.

L'allègement « Fillon » est dégressif. Il équivaut à 26 points de cotisations sociales patronales pour un salaire au niveau du SMIC et s'éteint pour un niveau de salaire égal à 1,7 SMIC (art. L. 241-13 du code de la sécurité sociale).

Le présent article propose de ramener ce plafond à 1,6 SMIC.

En conséquence, le montant de l'allègement sera plus fortement dégressif : il diminuera plus rapidement entre 1 et 1,6 SMIC mais restera inchangé pour un salaire égal au SMIC.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Cette mesure aura pour effet de supprimer le bénéfice de l'allègement de cotisations pour 750.000 salariés rémunérés à un niveau compris entre 1,6 et 1,7 SMIC. Elle aura également pour conséquence de diminuer le montant de l'allègement pour les salariés dont la rémunération est supérieure au SMIC, jusqu'à 1,6 SMIC. Cette diminution sera d'autant plus importante que l'on se rapprochera du nouveau plafond de l'exonération. En revanche, le montant de l'exonération restera inchangé pour les rémunérations situées juste au niveau du SMIC (1,5 million de personnes).

Elle devrait avoir des effets minimes sur l'emploi, dans la mesure où les allègements de cotisations sociales font sentir leur effet maximal sur les plus basses rémunérations, voisines du SMIC.

L'intérêt principal de cette mesure réside dans l'économie substantielle, estimée à 1,2 milliard d'euros, qu'elle permettra à l'État de réaliser en 2005. Cette somme pourra être réaffectée à d'autres priorités gouvernementales, notamment au financement des mesures du plan de cohésion sociale.

On peut, certes, faire valoir que cette mesure fera peser une charge supplémentaire sur les entreprises, mais il convient de la replacer dans le contexte plus général de ce projet de loi de finances, qui contient des mesures financièrement favorables aux entreprises, notamment la suppression de la majoration de l'impôt sur les sociétés instaurée en 1995.

Sous le bénéfice de ces observations, **vo**tre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 76

Concours de la CNSA au financement des centres d'aide par le travail et des ateliers protégés

Objet : *Cet article tend à autoriser la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à financer les centres d'aide par le travail et les ateliers protégés.*

I - Le dispositif proposé

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est un établissement public administratif créé par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Parmi ses missions figure le financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des **besoins de compensation des personnes handicapées**. Ses ressources sont notamment constituées du

produit de la contribution mise à la charge des employeurs en contrepartie de la suppression d'un jour férié.

Les modalités de la participation de la CNSA à la prise en charge des besoins de compensation des personnes handicapées sont précisées par l'article 26 *nonies* du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, actuellement en cours d'examen devant le Parlement. Ainsi, la CNSA peut contribuer au financement des moyens collectifs de compensation du handicap que sont les établissements médico-sociaux accueillant des enfants ou des adultes handicapés, ainsi qu'au financement de la compensation individuelle que constitue la future prestation de compensation.

C'est en se fondant sur ces principes que le présent article propose d'élargir, aux centres d'aide par le travail (CAT) et aux ateliers protégés, la possibilité d'un financement complémentaire apporté par la CNSA.

- Les CAT sont des établissements médico-sociaux offrant des activités productives et un soutien médico-social à des adultes handicapés qui n'ont pas les capacités de travailler momentanément ou durablement, à temps plein ou à temps partiel, ni dans une entreprise ordinaire, ni dans une entreprise adaptée. Ils sont financés, au titre de l'aide sociale de l'État, par une dotation globale de fonctionnement.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles indique que le montant total annuel des dépenses des CAT, imputables aux prestations prises en charge par l'aide sociale de l'État, ne peut excéder le montant limitatif inscrit, à ce titre, dans la loi de finances initiale de l'exercice considéré.

Le **paragraphe I** propose donc que le montant annuel de leurs dépenses soit égal aux crédits prévus à ce titre en loi de finances initiale, augmentés des crédits inscrits, à cet effet, dans le budget de la CNSA. Cette modification permettra à la CNSA de participer au financement des CAT. Une enveloppe de 48 millions d'euros serait prévue au budget de la Caisse pour 2005.

- Les ateliers protégés sont des entreprises, dont les salariés sont soumis, sous réserve de dispositions dérogatoires, au code du travail. Ils mettent les travailleurs handicapés qu'ils emploient en situation d'exercer une activité professionnelle dans des conditions adaptées à leurs possibilités.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 323-31 du code du travail indique que ces ateliers protégés « *peuvent recevoir des subventions en application des conventions passées avec l'Etat, les départements, les communes ou les organismes de sécurité sociale* ». Le **paragraphe II** ajoute à cette liste la CNSA, afin qu'elle aussi puisse apporter des subventions aux ateliers protégés. Cette subvention s'élèverait à 2 millions d'euros en 2005.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a corrigé une erreur rédactionnelle au premier paragraphe de cet article. L'adoption sans modification de cet article aurait en effet ouvert les financements de la CNSA non seulement aux centres d'aide par le travail, ce qui est conforme aux missions de la Caisse et à l'intention du Gouvernement, mais aussi aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale, visés au 8° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Les députés ont donc expressément limité aux seuls CAT la possibilité de bénéficier, en complément des crédits inscrits en loi de finances, des financements de la CNSA.

III - La position de votre commission

La contribution de la CNSA au financement des CAT et des ateliers protégés, proposée par le présent article, n'est pas sans poser certaines difficultés.

● **S'agissant des CAT**, qui sont des établissements médico-sociaux, ils constituent effectivement un moyen collectif de compensation du handicap et relèvent donc légitimement d'une intervention de la Caisse.

Mais si cet article donne une base légale, dans le statut des CAT, à la contribution financière de la CNSA à leur fonctionnement, il néglige de faire la même démarche s'agissant du statut de la CNSA elle-même. Or, dans sa rédaction résultant de l'article 26 *nonies* du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, le statut de la Caisse limite ses financements aux seuls établissements pour enfants et adultes handicapés relevant par ailleurs de la compétence de l'assurance maladie.

Afin d'éviter les risques de discordance entre ces différents textes, il serait raisonnable de renvoyer au projet de loi spécifiquement consacré aux personnes handicapées les modifications de fond concernant les compétences de la CNSA et le financement des CAT.

Il est vrai, toutefois, que les dispositions du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées relatives à la CNSA n'entreront en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2006 : supprimer ici les dispositions relatives au financement des CAT par la Caisse et renvoyer l'ensemble au projet de loi précité conduirait à reporter d'un an la possibilité, pour celle-ci, de financer ces structures. Ce report serait d'autant plus préjudiciable que le Gouvernement comptait sur la CNSA pour financer l'intégralité des 3.000 créations de places prévues en 2005.

Tel n'est assurément pas l'objectif de votre commission. Elle vous propose donc d'**autoriser ici le financement des CAT par la CNSA pour la seule année 2005 et de renvoyer le règlement définitif de cette question au texte sur le handicap**. Cette disposition serait juridiquement compatible avec

les statuts de la Caisse, puisqu'en attendant l'entrée en vigueur du projet de loi sur le handicap, c'est l'article 13 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées qui continue à s'appliquer ; or, elle prévoit simplement l'affectation de 40 % des ressources de la Caisse à des « *actions en faveur des personnes handicapées* ».

● **S'agissant des ateliers protégés**, votre commission est en revanche beaucoup plus circonspecte. Alors que les CAT sont des établissements médico-sociaux, les ateliers protégés, désormais dénommés « *entreprises adaptées* », sont des entreprises à part entière. Même si elles participent à l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, elles ne relèvent pas des moyens de compensation au titre desquels la CNSA est fondée à intervenir.

Par ailleurs, l'article du code du travail visé par le II de cet article fait l'objet d'une nouvelle rédaction dans le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées et il paraît délicat de modifier un même article de code simultanément dans deux projets de loi différents. Votre commission a donc songé à proposer une suppression pure et simple de ce paragraphe.

Mais le projet de budget pour 2005 prévoit la création de 500 postes en entreprises adaptées et s'il prévoit effectivement les crédits nécessaires au versement de la garantie de ressources aux travailleurs handicapés embauchés sur ces postes, il ne procède pas à la majoration de la subvention de fonctionnement qui permettrait aux entreprises adaptées d'effectuer ces recrutements. Dans l'esprit du Gouvernement, il revient à la CNSA de financer la majoration de cette subvention.

Votre commission craint donc que la suppression de la possibilité, pour la CNSA, de subventionner les entreprises adaptées ne soit pas compensée par une majoration à due concurrence des crédits inscrits au chapitre 44-71-30 consacré à la subvention à ces entreprises. Bien qu'elle soit juridiquement fondée, la suppression conduirait donc à un rationnement des moyens attribués aux entreprises adaptées, ce que votre commission refuse.

Elle vous propose donc d'**autoriser, à titre exceptionnel et pour le seul exercice 2005, le financement, par la CNSA, des entreprises adaptées**. Elle veillera à ce que cette entorse au statut de la Caisse ne se reproduise pas à l'avenir.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 23 novembre 2004 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, sur les crédits de l'emploi pour 2005.

Pour introduire le débat, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a souligné combien le projet de loi de finances pour 2005 s'inscrit dans le prolongement du plan de cohésion sociale présenté cet été. Après avoir souligné l'ampleur des efforts qui seront accomplis dans les domaines du logement, de l'accession à la propriété et de l'apprentissage, il a précisé que les modifications des règles de calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU) devraient parallèlement permettre de dégager de nouveaux moyens financiers.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis des crédits de l'emploi, s'est enquis du bilan, en termes de créations d'emplois, de la politique d'allégement des cotisations sociales menée en France depuis plus d'une décennie. Il a également voulu connaître l'incidence prévisible de la réduction de 1,7 à 1,6 fois la valeur du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) du plafond mensuel par salarié applicable à ces exonérations.

Il a demandé quel est l'état d'avancement des discussions relatives à l'abaissement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration ainsi que l'impact budgétaire de l'aide à l'emploi introduite par la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement. Il s'est interrogé sur l'hypothèse d'une nouvelle réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) des chômeurs en fin de droits, ainsi que sur les conséquences budgétaires de la suspension de la réduction initialement prévue de la durée de son versement.

Après avoir rappelé la convergence progressive des différents SMIC horaires créés lors du passage aux 3 heures ainsi que les contraintes communautaires en matière d'abaissement du taux de la TVA, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a

considéré, s'agissant du secteur de l'hôtellerie et de la restauration, qu'il convient tout à la fois d'inciter les partenaires sociaux à négocier des accords collectifs, de mettre un terme au SMIC hôtelier et de faire évoluer les modalités du repos compensateur. Il a indiqué que l'impact budgétaire des mesures d'aide de l'État peut être estimé à 549 millions d'euros. Observant que l'hôtellerie et la restauration constituent un secteur économique imposant des exigences particulièrement fortes à l'égard du personnel, ce qui entraîne notamment des difficultés de recrutement, il a jugé que le développement de l'emploi dans ces filières appelle des mesures économiques, mais aussi sociales.

Sur l'impact financier de la suspension de la réforme de l'ASS décidée par le Président de la République, il a précisé que l'évaluation retenue par le présent projet de loi de finances porte sur 2,2 milliards d'euros. Il a considéré qu'au-delà de la prise en compte des seuls aspects budgétaires, il convient de donner une priorité à l'activation de mesures favorisant le retour à l'emploi, par rapport aux dépenses « passives » d'indemnisation du chômage. A ce titre, il s'est déclaré confiant quant au développement des contrats d'avenir, dont il a souligné l'intérêt qu'il leur porte.

Après avoir insisté sur la difficulté statistique de l'exercice tendant à mesurer l'impact des politiques d'allègement de charges, en termes de créations d'emplois, il a précisé que les services de son ministère l'ont évalué à 250.000, tandis que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) avançait pour sa part le chiffre de 460.000. Il en a conclu que le bilan de ces mesures est, quoi qu'il en soit, tout à fait positif.

Après avoir relevé la relative stagnation des crédits du ministère, **M. Jean-Pierre Godefroy** a souhaité savoir combien de nouveaux postes d'inspecteurs du travail seront créés en 2005 et quels enseignements il convient de tirer de l'expérience conduite dans la région Centre tendant à globaliser les crédits consacrés au plan de cohésion sociale. Il s'est par ailleurs inquiété de la diminution apparente du montant des dotations aux missions locales.

Après avoir indiqué que les crédits consacrés aux missions locales ont nettement augmenté entre 2004 (70 millions d'euros) et 2005 (113 millions d'euros), **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale**, a précisé que 180 postes seront créés dans le cadre du programme pluriannuel de renforcement des moyens de l'inspection du travail, dont 10 dès 2005, et que l'accent sera mis sur la lutte contre le travail clandestin. Il a indiqué qu'un bilan de l'expérience de globalisation des crédits dans la région Centre sera dressé.

Sur la question de l'abaissement de la TVA dans l'hôtellerie et la restauration, **Mme Marie-Thérèse Hermange** a rappelé que les règles du droit communautaire autorisent chaque État membre à mettre en oeuvre un taux réduit pour deux secteurs d'activité, et que la France avait choisi à cet

effet ceux du bâtiment et des services sanitaires et sociaux à domicile. Se fondant sur l'exemple du Royaume-Uni qui a obtenu en outre l'autorisation d'appliquer un taux zéro de TVA à l'un des secteurs choisis, en l'occurrence celui du jouet et des vêtements pour enfants, elle a souhaité que la France négocie le droit de disposer d'un cadre dérogatoire similaire, qui corresponde mieux à ses besoins.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, s'est déclaré confiant quant à l'issue de cette négociation.

M. André Lardeux a fait part de sa perplexité quant à l'action des services de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) du Maine-et-Loire qui, en cherchant à modifier les termes de la convention passée avec le conseil général pour la prise en charge des personnes relevant du revenu minimum d'insertion (RMI), contrarie la mise en œuvre des objectifs de l'action gouvernementale. Il a demandé au ministre son sentiment sur de tels comportements.

Après avoir évoqué d'une façon générale la difficulté d'un travail en réseau entre tous les acteurs des politiques publiques, **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale**, a déclaré n'avoir pas eu connaissance de tels faits, mais qu'il veillera à les traiter avec fermeté, s'ils sont confirmés.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis des crédits de la solidarité, a signalé une difficulté similaire dans la ville de Prades où, voici plusieurs années, une structure baptisée « maison des entreprises » a été créée pour rassembler l'ensemble des acteurs de la politique de l'emploi, dont l'ANPE. Or, cela n'a pourtant pas empêché cette dernière d'établir récemment sa propre implantation dans cette même commune, à quelques centaines de mètres seulement de la structure commune.

Mme Anne-Marie Payet s'est demandé si les dispositifs de contrat emploi consolidé (CEC) et de contrat emploi solidarité (CES) seront supprimés dans les départements et territoires d'outre-mer, comme ce sera le cas en métropole.

Mme Isabelle Debré s'est interrogée sur le jugement à porter sur les propositions, formulées dans son rapport « Des entreprises aux couleurs de la France », par M. Claude Bébéar afin de promouvoir l'égalité des chances dans le monde du travail et notamment sur celle prévoyant l'anonymat des candidatures aux postes à pourvoir dans les entreprises.

S'agissant de la lutte contre les discriminations, **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale**, a regretté que les acteurs du débat public choisissent le plus souvent d'aborder ces questions par une approche frileuse ou purement théorique de la réalité. Il a considéré que les personnes concernées par ces discriminations ne proviennent pas seulement des populations défavorisées, mais qu'elles sont plus souvent encore de jeunes diplômés issus de l'immigration. S'agissant de

ces derniers, il a indiqué que les entreprises reconnaissent elles-mêmes faire preuve de négligence, qu'il s'agit d'un enjeu national important et qu'il convient d'explorer des pistes de réflexions nouvelles. Celle de l'examen anonyme du curriculum vitae en est une ; le plan de cohésion sociale propose aussi d'organiser l'accueil, dans les entreprises, de stagiaires qui seraient pourvus d'une sorte de « garantie temporaire » fournie par leur établissement scolaire d'origine afin que les candidats à l'emploi soient testés en situation et sans préjugé.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mercredi 1^{er} décembre 2004, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Louis Souvet sur le projet de loi de finances pour 2005 (crédits consacrés au travail et à l'emploi)**.

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

M. Roland Muzeau a considéré que le rapporteur avait reçu une mission difficile : présenter de manière positive la politique du Gouvernement alors que les chiffres disponibles montrent que ses résultats sont catastrophiques. Il a estimé que l'échec patent du RMA validait les critiques émises, dès l'origine, par le groupe communiste républicain et citoyen. Il a insisté sur l'échec, tout aussi évident, du CIVIS. Il a jugé que le contrat initiative emploi n'avait pas eu d'effets positifs à la hauteur des allègements de charges consentis et estimé que le Gouvernement redécouvrait les vertus des contrats aidés dans le secteur non marchand. Il a dénoncé les mesures contenues dans le projet de loi de cohésion sociale qui revient sur des solutions jurisprudentielles plus favorables aux salariés et atteste de l'incapacité du Gouvernement à faire accepter au patronat ses responsabilités en matière sociale. En conséquence, les sénateurs de son groupe s'opposeront à l'adoption de ce budget.

Mme Françoise Henneron a approuvé l'analyse du rapporteur concernant les causes de l'échec du RMA et indiqué que, dans son département, le conseil général boycottait le dispositif.

Mme Gisèle Printz a contesté cette analyse, estimant que l'échec du RMA tenait à ses défauts de conception.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe a demandé si les crédits affectés au financement des CES et CEC seraient également fongibles.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis, a indiqué que tel ne sera pas le cas : dans la mesure où ces contrats sont appelés à disparaître, il est seulement prévu de financer, en 2005, la poursuite des contrats déjà en cours. Il a confirmé les prévisions tablant sur une baisse sensible du chômage l'an prochain. Il a précisé, en réponse à une question que **M. André Lardeux** avait posée lors d'une précédente réunion, que l'ANPE facture désormais plus lourdement ses prestations aux départements, au titre du suivi des titulaires du

RMI, parce que l'État ne contribue plus à ce dispositif depuis sa décentralisation.

***M. André Lardeux** a maintenu que les tarifs pratiqués par l'ANPE sont excessifs et qu'ils conduisent les départements à assurer eux-mêmes le suivi des titulaires du RMI.*

Puis la commission a procédé à l'examen des articles et de l'amendement présenté par le rapporteur.

Elle a adopté sans modification l'article 74 (révision du dispositif des allègements généraux de cotisations sociales patronales).

A l'article 76 (concours de la CNSA au financement des centres d'aide par le travail et des ateliers protégés), elle a adopté un amendement limitant, à la seule année 2005, le dispositif proposé et renvoyant le règlement définitif de cette question au projet de loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées.

Enfin la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail, à l'article 74 et à l'article 76 ainsi amendé.

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 76

Rédiger ainsi cet article :

I. Au titre de l'exercice 2005, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie peut participer au financement des centres d'aide par le travail et des ateliers protégés.

II. Le montant limitatif prévu à l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles s'entend, pour 2005, comme la somme des crédits inscrits au titre des centres d'aide par le travail en loi de finances initiale et de la contribution de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie mentionnée au I.

Au cours de sa réunion du **1^{er} décembre 2004**, la commission des Affaires sociales a émis un **avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail pour 2005**.

Elle a également émis un **avis favorable à l'adoption de l'article 74 rattaché et de l'article 76 rattaché tel que modifié par l'amendement qu'elle vous propose**.