

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 17

EMPLOI ET SOLIDARITÉ :

I.- EMPLOI

Rapporteur spécial : M. Joseph OSTERMANN

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

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

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
UN RETOURNEMENT DURABLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ?	14
AVANT-PROPOS	26
LA GESTION DES CRÉDITS DE L'EMPLOI EN 2000	28
CHAPITRE PREMIER - LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	32
I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL	33
II. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT	37
III. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT	38
A. L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI	38
1. <i>Le 3^{ème} contrat de progrès</i>	38
2. <i>Les crédits demandés pour 2002</i>	41
B. LES AUTRES ORGANISMES	44
C. L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES	44
1. <i>Le contrat de progrès 1999-2003</i>	45
2. <i>Les crédits demandés pour 2002</i>	50
D. UNE EXPÉRIMENTATION INTÉRESSANTE : LA GLOBALISATION DES CRÉDITS DES SERVICES DE LA RÉGION CENTRE	53
CHAPITRE DEUX - LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE	56
I. LA FORMATION EN ALTERNANCE	57
A. LES CONTRATS D'APPRENTISSAGE	57
B. LES CONTRATS DE QUALIFICATION - JEUNES	58
C. LES CONTRATS DE QUALIFICATION - ADULTES	60
II. LA FORMATION DES SALARIÉS PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT	63
A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	63
1. <i>La politique contractuelle</i>	63
2. <i>Les contrats de plan Etat-régions (CPER)</i>	64
3. <i>Les autres dispositifs</i>	64

B. LES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION.....	65
C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DANS LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	65
III. LES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION.....	66
A. L'APPLICATION DE LA LOI DU 7 JANVIER 1983.....	66
B. LA LOI QUINQUENNALE DU 20 DÉCEMBRE 1993.....	66
C. LA DÉCENTRALISATION DES AUTRES ACTIONS.....	67
CHAPITRE TROIS - L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES.....	69
I. LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DES JEUNES.....	69
A. LE RÉSEAU D'ACCUEIL ET TRACE.....	69
B. LES EMPLOIS-JEUNES.....	72
C. LES EMPLOIS DE VILLE.....	73
II. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ.....	74
A. LE CONTRAT INITIATIVE-EMPLOI.....	74
B. LES CONTRATS EMPLOI-SOLIDARITÉ ET EMPLOI CONSOLIDÉ.....	75
1. Les contrats <i>emploi-solidarité</i>	75
2. Les contrats <i>-emploi consolidé</i>	78
C. LES STAGES POUR CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE.....	80
D. LES ACTIONS EN FAVEUR DES HANDICAPÉS.....	81
CHAPITRE QUATRE - LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET LES ADAPTATIONS ÉCONOMIQUES.....	84
I. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL.....	84
II. L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL.....	85
III. LA PROMOTION DE L'EMPLOI.....	87
IV. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS.....	89
CHAPITRE CINQ - LE FINANCEMENT DU RETRAIT D'ACTIVITÉ ET LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES DE CHÔMAGE.....	91
I. LES DÉPENSES DE PRÉRETRAITE.....	91
II. LES DÉPENSES D'INDEMNISATION.....	94
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS.....	99

EXAMEN EN COMMISSION103

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE109

**ANNEXE - Réponses de la ministre de l'emploi et de la solidarité au questionnaire
que votre rapporteur spécial lui avait adressé, le 5 juillet 2001, et portant sur le
référé de la Cour des comptes du 16 mars 2000 relatif aux actions de communication
et d'information du ministère de l'emploi et de la solidarité (exercices 1992 à 1998)**114

principales observations

Votre rapporteur spécial est amené à formuler **trois principales observations** sur le budget de l'emploi pour 2002.

A. UN PROJET DE BUDGET 2002 PARADOXAL ADRESSANT UN MESSAGE BROUILLÉ

Depuis 1998, le budget de l'emploi n'a porté aucune réforme structurelle susceptible d'avoir un impact sur son montant.

L'année dernière, votre rapporteur spécial notait que *« les économies dégagées sur le budget de l'emploi sont de simples économies de constatation, liées à la bonne tenue de la conjoncture, et, par conséquent, à l'amélioration de la situation du marché du travail. En cas de retournement conjoncturel, et de hausse du chômage, les dépenses du budget de l'emploi augmenteraient de nouveau »*.

Or, le projet de budget de l'emploi pour 2002 se présente en légère diminution, alors que la situation sur le marché du travail ne s'améliore plus, connaissant au contraire depuis quelques mois une dégradation inquiétante. Comment expliquer cette évolution contradictoire ?

C'est que les crédits prévus pour l'emploi en 2002 sont fondés, comme l'ensemble du présent projet de loi, sur une prévision de croissance aléatoire, avec les conséquences que ce manque de prudence implique, en l'occurrence sur le niveau de l'emploi.

Les dotations allouées à l'emploi sont ainsi mal calibrées, dans la seule perspective de dégager des « économies », ce poste budgétaire étant, régulièrement depuis 1998, une source d'économies de constatation pour le gouvernement.

Or, la situation de l'emploi étant désormais nettement plus défavorable qu'au cours des années précédentes, **la diminution du montant de certaines dotations paraît peu crédible.**

Il convient en effet de noter que, depuis le début de la législature, le gouvernement a programmé une diminution régulière des entrées dans les principaux dispositifs de l'emploi, comme le montre le tableau ci-après :

Suivi des flux d'entrée dans les dispositifs de l'emploi

Indicateurs de résultats	1997	1998	1999	2000		2001	2002	Evolution 2002/1997 (en %)
				Prévision	Résultat	LFI	PLF	
Flux d'entrée dans les mesures ⁽¹⁾								
SIFE collectifs	142 106	140 386	127 532	110 000	109 209	90 000	90 000	-36,7
SIFE individuels	32 819	31 144	27 886	25 000	28 273	25 000	25 000	-23,8
SAE	36 941	33 629	23 126	20 000	22 115	20 000	20 000	-45,9
FNE Cadres ⁽²⁾	7 115	6 728	5 014	3 000	3 417			n.s.
CIE (France métropolitaine)	212 739	196 006	156 108	155 000	140 350	125 000	90 000	-57,7
CES (France métropolitaine)	502 443	433 157	405 309	358 300	354 670	260 000	260 000	-48,3
CEC (France métropolitaine à partir de 2000) ⁽³⁾	31 489	29 967	45 614	57 272	49 738	50 000	45 000	42,9
Total	965 652	871 017	790 589	728 572	707 772	570 000	530 000	-45,1

1. Source DARES

2. A partir de 2001, le FNE cadres est intégré dans le SIFE (programme de chômeurs de longue durée)

3. Nouvelles conventions

Source : compte-rendu de gestion budgétaire 2000 et "bleu" emploi PLF 2002

Ainsi, le nombre total d'entrées dans les dispositifs de la politique de l'emploi aura diminué de plus de 45 % depuis 1997. L'ensemble de ces dispositifs est concerné, à l'exception des contrats emploi-consolidé, le nombre des contrats initiative-emploi reculant même de plus de la moitié. Il n'est donc pas étonnant, dans ces conditions, que le budget de l'emploi permette la réalisation d'économies.

Alors que de nombreuses incertitudes demeurent sur l'évolution de l'emploi au cours des prochains mois, le gouvernement a encore réduit le nombre de bénéficiaires de ces dispositifs en 2002, de 7 %.

Votre rapporteur spécial souhaite mettre en évidence le message brouillé que le gouvernement adresse aux salariés et aux entreprises, comme à l'ensemble des agents économiques, par ce projet de budget de l'emploi :

- le gouvernement fait un **pari risqué sur la poursuite de l'amélioration de la situation de l'emploi**, en inscrivant des crédits alloués aux principaux dispositifs de la politique de l'emploi en baisse ;

- puis il a lui-même ôté toute crédibilité à ce message, en présentant quelques jours après la présentation en conseil des ministres du projet de loi de finances pour 2002, un **plan qui renoue avec le traitement social du chômage** : la ministre de l'emploi et de la solidarité a en effet annoncé au début du mois d'octobre la création de 30.000 CES et 20.000 SIFE supplémentaires pour 2001, pour un coût de 180 millions d'euros, qui devrait être financé dans le prochain collectif.

Si une « rallonge » budgétaire est nécessaire pour 2001, en raison de la détérioration, récente mais rapide, de l'emploi, **il paraît dès lors probable que les dotations pour 2002 ne seront pas suffisantes.**

B. LE BUDGET DE L'EMPLOI A PROGRESSIVEMENT PERDU SA COHÉRENCE AU COURS DE LA LÉGISLATURE

Alors que la forte croissance des crédits alloués à la politique de l'emploi résulte essentiellement de la politique, engagée en 1993, de réduction des charges sociales, et donc de leur compensation par le budget de l'Etat auprès des organismes de sécurité sociale, **le budget de l'emploi a subi de multiples modifications de son périmètre qui en ont fortement restreint la cohérence et qui nécessitent de procéder à un calcul consolidé, afin d'obtenir une vue d'ensemble et à peu près sincère du coût de la politique de l'emploi.**

1. La disparition de la compensation des exonérations de charges sociales du budget de l'emploi

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

La compensation par le budget de l'Etat de ces exonérations de cotisations sociales est, en très grande partie, à l'origine de la croissance du budget de l'emploi, passé de 12,87 milliards d'euros (84,42 milliards de francs) en 1993 à 22,93 milliards d'euros (150,41 milliards de francs) en 1997, soit une progression de 78,2 % en quatre ans.

Au cours de la même période, en effet, le montant des exonérations de cotisations sociales compensées est passé de 1,84 milliard d'euros (12,07 milliards de francs) à 10,17 milliards d'euros (66,71 milliards de francs), en hausse de 452,7 % !

Logiquement, une part croissante des crédits inscrits au budget de l'emploi était consacrée au financement de ces compensations d'exonérations de charges sociales, de 14,3 % en 1993 à 44,4 % en 1997.

Toutefois, la politique de réduction uniforme et autoritaire du temps de travail décidée par le gouvernement à partir de 1997 a conduit ce dernier à procéder à de multiples modifications du périmètre du budget de l'emploi.

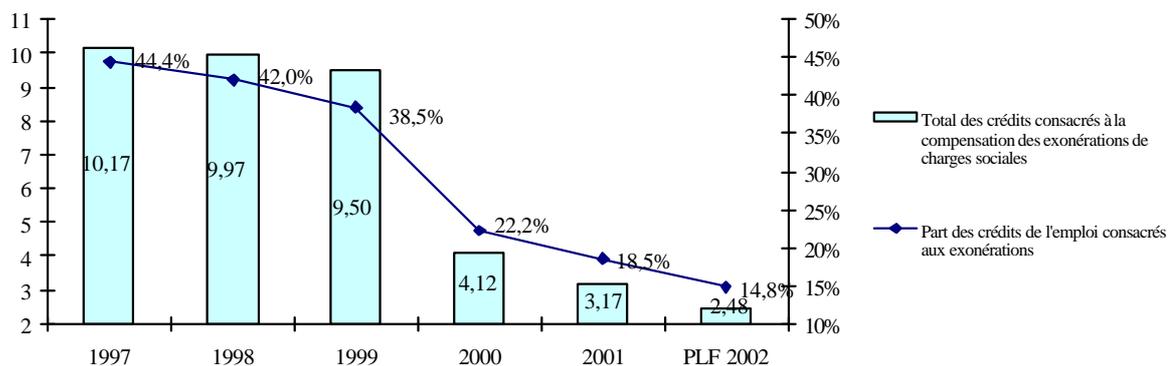
Certes, la première, intervenue en loi de finances initiale pour 1999, allait dans le bon sens, puisqu'elle consistait en un transfert des crédits finançant la « ristourne Juppé », soit environ 6,10 milliards d'euros (40 milliards de francs), du budget des charges communes vers le budget de l'emploi.

Mais, dès l'année suivante, la création du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), destiné à financer les allègements de charges liés aux 35 heures, s'est traduite par une débudgétisation massive, le budget de l'emploi se voyant priver, au profit du FOREC, des crédits destinés à compenser les exonérations de cotisations sociales. Cette orientation a été systématisée en 2001.

Dès lors, non seulement le montant du budget de l'emploi a diminué, mais surtout, il a de moins en moins reflété le principal axe de la politique de l'emploi, c'est-à-dire la réduction du coût du travail désormais liée à la réduction du temps de travail.

Alors que la compensation des exonérations de charges représentait 38,5 % des crédits du budget de l'emploi en 1999, elle n'en représentera plus que 14,8 % en 2002.

**Exonérations de cotisations sociales compensées
Coût pour le budget de l'État de 1997 à 2002
(en milliards d'euros)**



Source : Agence comptable centrale du Trésor

2. Le coût total de la politique de l'emploi

Dès lors, le budget de l'emploi a indéniablement perdu en cohérence, au point d'être devenu peu lisible : il est devenu muet sur le coût des 35 heures, présentées comme la principale mesure gouvernementale en faveur de l'emploi.

Le tableau ci-après illustre les conséquences pratiques de cette débudgétisation massive : le coût de la réduction du temps de travail comme celui des allègements du coût du travail n'ont plus aucune signification à la lecture du budget de l'emploi :

Indicateur de coûts : dépenses budgétaires
(millions d'euros)

Notes	Composantes de l'agrégat	1999	2000	2001 LFI	2002 PLF
1	Dispositifs d'incitation à la réduction du temps de travail <i>dont rattachement de fonds de concours</i>	1 004 7	1 479 5	43	39
2	Autres mesures d'allègement du coût du travail	6 512	516	608	732
	Promotion de l'emploi <i>dont rattachement de fonds de concours</i>	35 3	54 3	70	112
	Accompagnement des restructurations <i>dont rattachement de fonds de concours</i>	278 17	209 15	148	72 5
	Total	7 829	2 258	869	955
	<i>dont rattachement de fonds de concours</i>	27	22		5

1. Ne comprend plus à partir de 2001 que les dépenses relatives au dispositif d'appui-conseil

2. La composante "autres mesures d'allègement du coût du travail" comprend les dépenses afférentes à la ristourne dégressive jusqu'en 1999 : entre 1996 et 1998, celles-ci sont rattachées au présent agrégat mais imputées sur le budget des charges communes ; en 1999, elles sont comprises dans le budget de l'emploi et donc dans l'agrégat. A partir de 2000, les dépenses correspondantes sont financées et décrites dans le PLFSS

Source : "bleu" emploi PLF 2002

Cet indicateur de coût montre bien que le budget de l'emploi ne finance plus les dispositifs de réduction du temps de travail qu'à hauteur de 39,33 millions d'euros (258 millions de francs) en 2002, soit le montant des aides au conseil, alors que le coût des 35 heures devrait s'établir en 2002 à 15,55 milliards d'euros (102 milliards de francs), c'est-à-dire 0,25 % du total...

Votre rapporteur spécial considère, dans ces conditions, que le budget de l'emploi n'est pas sincère, et estime que le coût de la politique de l'emploi, en 2002, doit prendre en compte les crédits du budget de l'emploi mais aussi ceux du FOREC, soit 32,33 milliards d'euros (212,07 milliards de francs), après 31,60 milliards d'euros (207,26 milliards de francs) en 2001, soit une progression de 2,3 %.

3. Comme prévu, les 2,29 milliards d'euros de l'UNEDIC ne seront pas affectés à l'emploi

Conformément à la loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, **l'UNEDIC doit procéder, à la suite de la nouvelle convention d'assurance-chômage, au versement à l'Etat de 2,29 milliards d'euros** (15 milliards de francs), soit 1,07 milliard d'euros (7 milliards de francs) rattachés à l'exercice 2001, et 1,22 milliard d'euros (8 milliards de francs) rattachés à l'exercice 2002.

Ces recettes non fiscales viendront abonder le budget général, et, dès lors, ne seront pas affectées, comme l'avait démontré le Sénat, à des mesures en faveur de l'emploi, conformément aux souhaits exprimés par les partenaires sociaux à l'occasion de la conclusion de la nouvelle convention d'assurance-chômage, mais aussi aux précisions du gouvernement qui, dans l'exposé des motifs du projet de loi susmentionné, donnait de claires indications dans ce sens.

Une fois encore, le gouvernement a volontairement cherché à tromper la représentation nationale.

C. LES EMPLOIS-JEUNES : UN DOSSIER LAISSÉ AU PROCHAIN GOUVERNEMENT

1. Des crédits importants mais traditionnellement mal calibrés, finançant un nombre d'emplois-jeunes incertain

Pour la première fois depuis le lancement du dispositif, les dotations allouées aux emplois-jeunes diminuent, de 3,6 %, s'établissant à 3,23 milliards d'euros (21,19 milliards de francs).

Il convient toutefois de noter que ce chapitre budgétaire fait traditionnellement l'objet d'une **importante surdotation, puis d'une régulation non moins importante en cours d'exercice**. Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, note que « *les dépenses nettes ont été inférieures de plus de 610 millions d'euros (4 milliards de francs) aux crédits ouverts en LFI 2000* ».

De surcroît, selon des informations communiquées à votre rapporteur spécial par le ministère de l'emploi et de la solidarité, la gestion 2000 s'est soldée par 53,40 millions d'euros (environ 350 millions de francs) de crédits non utilisés, reportés sur 2001. En outre, les versements effectués au CNASEA en 2000 ont dégagé un reliquat de 4,24 millions d'euros (27,81 millions de francs).

L'année 2001 ne fait pas exception à la règle, puisque, jusqu'à présent, environ 230 millions d'euros n'ont pas été consommés.

Cette surdotation régulière suscite une double interrogation, la première sur la capacité du gouvernement à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés en matière d'embauches d'emplois-jeunes, la seconde sur le nombre réel d'emplois-jeunes.

En effet, le gouvernement a régulièrement modifié ses objectifs en matière d'emplois-jeunes. Au départ, notamment lors de l'examen de la loi du 16 octobre 1997, il avait affiché l'ambition de parvenir, à la fin 2002, au recrutement de 350.000 emplois-jeunes. Puis cet objectif a été avancé à la fin 2000, puis de nouveau repoussé, en renvoyant la réalisation à la date initialement fixée, soit fin 2002 ! Il convient de rappeler que, l'année dernière, le gouvernement avait affirmé qu'il parviendrait à atteindre son objectif de 350.000 emplois-jeunes à la fin 2001...

Désormais, son objectif a changé de nature : il ne s'agit plus de mesurer le dispositif en stock mais en flux. Ainsi les documents budgétaires pour 2002 indiquent-ils que ce dispositif doit viser à « *porter à 360.000 à la fin 2002, le nombre des jeunes qui auront bénéficié du programme depuis sa création* »¹.

Le tableau ci-dessous indique le nombre d'emplois-jeunes embauchés au 30 juin dernier, sans que l'on ne sache plus très bien s'il s'agit d'un stock ou d'un flux :

Employeurs	Embauches réalisées au 30-06-01
Associations, collectivités locales, établissements publics	210 000
Education nationale	90 000
Intérieur	26 000
Justice	2 000
Total	328 000

Source : "bleu" emploi PLF 2002

¹ Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, la Cour des comptes note que « il avait été prévu en 1997 que 350.000 emplois à temps plein serait créés d'ici 2002. Selon la direction du budget, ce chiffre n'est plus considéré comme un objectif de postes à créer mais de jeunes à faire transiter par le dispositif ».

Il convient par ailleurs de garder à l'esprit que le budget de l'emploi ne regroupe pas l'ensemble des crédits destinés au financement des emplois-jeunes.

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des sections budgétaires qui supportent le coût des emplois-jeunes en 2002 :

**Le coût budgétaire
des emplois-jeunes en 2002**

(en millions d'euros)

Emploi	3 234
Education nationale	220
Intérieur	60
Justice	7
Outre-mer	145
Total	3 666

Le coût total des emplois jeunes en 2002 s'élève donc à 3,67 milliards d'euros (24,05 milliards de francs).

Encore ne s'agit-il là que du coût supporté par le budget général. Il conviendrait d'y ajouter les diverses sources de cofinancements.

Sur l'ensemble de la législature, ce dispositif aura coûté plus de 13 milliards d'euros (près de 86 milliards de francs).

2. La question toujours non réglée de l'avenir des emplois-jeunes

La question essentielle concerne toutefois le devenir des jeunes ainsi recrutés.

Le 6 juin dernier, le gouvernement a annoncé un plan de « consolidation » visant à pérenniser le dispositif.

Différentes mesures sont prévues en fonction des secteurs concernés : les associations, les collectivités territoriales, les entreprises et les établissements publics.

Il s'agit généralement d'accorder des aides modulables au cas par cas en fonction des besoins des services et des activités, plus ou moins solvabilisables. D'une manière générale, ces dispositions, visiblement non finalisées, sont d'une grande complexité, et vont très certainement se traduire par une intense activité administrative...

En outre, certaines de ces mesures d'aides financières, entraîneront des dépenses nouvelles, non pas en 2002 mais à compter de 2003.

Bref, les emplois seront consolidés - et les dépenses pérennisées ! - mais on ne sait toujours pas ce que deviendront les jeunes. Il faut d'ailleurs probablement voir dans cette incertitude quant à leur avenir la raison de la récente manifestation des aides-éducateurs...

Votre rapporteur spécial en vient donc une fois encore à s'inquiéter de la **probable intégration d'une part conséquente des emplois-jeunes dans la fonction publique**, d'autant plus que de très fortes pressions syndicales ne manqueront probablement pas de s'exercer en ce sens. Du reste, dans la fonction publique territoriale notamment, il est déjà prévu que les cadres d'emploi seront adaptés afin d'offrir un débouché statutaire aux emplois-jeunes, tandis que des concours spécifiques, dits de « troisième voie », seront organisés dans le même but.

UN RETOURNEMENT DURABLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ?

I. LA FIN DE L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI

A. LA PERSPECTIVE DU PLEIN EMPLOI S'ÉLOIGNE

Depuis juin 1997, la situation du marché du travail s'est nettement améliorée, le taux de chômage passant de 12,3 % à cette date à 8,8 % en juin dernier, soit un recul de 3,5 points en quatre ans.

Par ailleurs, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois inscrits à l'ANPE (catégorie 1) a suivi la même tendance : ils étaient 3,14 millions en juin 1997, et 2,08 millions en juin 2001 (2,33 millions en juin 2000).

Le gouvernement, sans doute quelque peu grisé par ces bons résultats de nature conjoncturelle, s'était alors fixé comme objectif de parvenir au plein emploi. La forte incertitude économique consécutive aux attentats du 11 septembre dernier aux Etats-Unis a mis en évidence le caractère présomptueux de ces déclarations hâtives.

En effet, depuis le mois de mai dernier, les chiffres du chômage se détériorent régulièrement, le nombre de chômeurs ayant progressé de 5.500 en mai, de 8.500 en juin, de 39.600 en juillet, de 11.100 en août, de 13.100 en septembre et de 26.900 en octobre. **La France a donc vu le nombre de ses chômeurs croître de 104.700 en six mois**, alors que l'amélioration des chiffres du chômage avait été quasiment ininterrompue depuis l'été 1997.

Cette évolution a ramené le taux de chômage à 9 %¹ de la population active, soit le niveau atteint à la fin de l'année 2000, tandis que de nombreux économistes prévoient un taux de chômage de 9,5 % à la fin du 1^{er} semestre 2001.

¹ Ou plutôt 8,9 % après la modification technique apportée par l'INSEE à la méthode de calcul du taux de chômage.

B. EN FAIT, LA SITUATION DE L'EMPLOI EN FRANCE N'A JAMAIS ÉTÉ AUSSI BONNE QUE LE GOUVERNEMENT A BIEN VOULU LE DIRE

1. Le chômage français reste à un niveau élevé

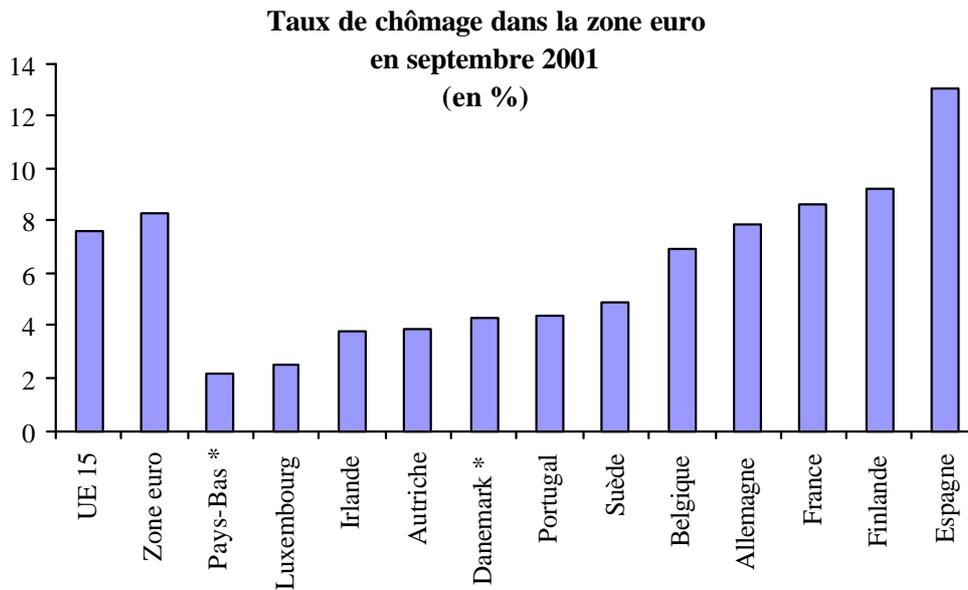
Selon Eurostat, l'office statistique des Communautés européennes, le taux de chômage au mois d'août dernier était de 8,5 % de la population active en France.

Il reste donc supérieur tant au taux de chômage dans l'Union européenne, 7,6 %, qu'à celui de la zone euro, 8,3 %.

Au sein de la zone euro, la France a le taux de chômage le plus élevé, juste derrière l'Espagne (13 %) et la Finlande (9 %), tandis que certains Etats-membres ont de bien meilleurs résultats : 7,9 % en Allemagne, 6,8 % en Belgique, 3,8 % en Irlande, 2,2 % aux Pays-Bas. Au Royaume-Uni, le taux de chômage est de 5,1 %, et de 4,8 % en Suède. Or, dans tous ces pays, les gouvernements n'ont ni créé des emplois-jeunes, ni imposé la réduction du temps de travail.

Hors d'Europe, le Japon bénéficie d'un taux de chômage de 5 %, et les Etats-Unis de 4,6 %, bien que la tendance, dans ces deux pays, soit à la remontée du chômage.

Le graphique ci-dessous illustre bien la position de la France en matière d'emploi au sein de l'Union européenne, c'est-à-dire « en fin de classe », devant seulement la Finlande et l'Espagne :



* données du mois d'août

Source : Eurostat

2. L'amélioration de la situation de l'emploi est relativement inégale

En effet, si le taux de chômage s'établissait, en moyenne, à 9 % de la population active en août dernier, celui des hommes s'élevait à 7,5 % mais celui des femmes à 11 %. Les femmes de 25 ans à 49 ans, avec un taux de chômage de 110,6 % à cette époque, connaissaient également une situation plus défavorable que la moyenne.

Par ailleurs, si le chômage des jeunes a diminué, grâce à la création massive d'emplois-jeunes en particulier, il reste plus élevé que la moyenne nationale : 16,8 % pour l'ensemble des moins de 25 ans, 15,2 % pour les hommes de la même tranche d'âge, et 18,8 % pour les femmes, soit plus du double de la moyenne.

Comme l'a lui-même indiqué le ministère de l'emploi et de la solidarité, à l'occasion de la présentation des chiffres du chômage en août

2001, « *le chômage de longue durée cesse de diminuer* », le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis un an ou plus à l'ANPE ayant augmenté de 0,8 % entre la fin juillet la fin août 2001.

**L'analyse du Conseil économique et social :
relativiser l'amélioration de la situation de l'emploi**

Dans son rapport sur la conjoncture au 1^{er} semestre 2001, le Conseil économique et social, sur les conclusions de M. Pierre Gadonneix, considérait que « *ce récent retournement de tendance, toutefois, ne doit pas faire illusion : plus de 80 % des emplois créés depuis 1997 dans le secteur marchand l'ont été à un niveau de salaire inférieur à 1,3 fois le SMIC [...]. Par ailleurs, la précarité de l'emploi reste un phénomène très préoccupant, qui se transforme sans doute plus qu'il ne se résorbe. En témoigne, notamment, la constitution progressive d'une catégorie de « travailleurs pauvres », pour la plupart titulaires d'un emploi à temps partiel, que la croissance a sauvés du chômage, mais pas du dénuement* ».

De surcroît, le rapport insistait sur le fait que « *le recul simultané du chômage et de la précarité de l'emploi ne doit pas faire oublier la persistance d'un chômage de masse* », avec l'existence de plus de 2 millions de chômeurs.

Le rapport mettait également en évidence « *l'ampleur du phénomène de sous-activité en France* ». En effet, le taux d'activité demeure à un niveau faible en France, soit 68,8 % de la population active totale en 1999, contre 80,6 % au Danemark, 75,1 % au Royaume-Uni, 74 % aux Etats-Unis, 72,6 % aux Pays-Bas.

Les taux d'activité « *apparaissent particulièrement bas aux âges de transition entre activité et inactivité, c'est-à-dire au début et à la fin de la vie active* ». Ainsi, en 1999, le taux d'activité s'établissait à 36 % chez les 15-24 ans. Pour les 55-64 ans, il était de 40 % chez les hommes et de 25 % chez les femmes, contre 63 % et 49 % aux Etats-Unis.

3. Le niveau élevé du chômage structurel en France

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

Le taux de chômage structurel en France

Le taux de chômage structurel est une notion difficile à définir ainsi qu'à mesurer. Dans la plupart des cas, le chômage structurel est assimilé au NAIRU¹, c'est-à-dire la taux de chômage qui ne provoque ni fortes tensions salariales ni accélération de l'inflation. Son évaluation s'appuie sur des estimations économétriques de salaires en fonction de l'inflation et du taux de chômage.

Le tableau suivant récapitule les estimations récentes du NAIRU pour la France. On s'aperçoit qu'elles se situent dans une fourchette relativement large, allant de 8 % à 12 %.

Estimation récente du NAIRU en France

Cotis (1997)	10 %
Heyer (1999)	9,1 %
FMI (1999)	10 %
Irac (1999)	10/11 %
L'Horty-Rault (1999)	12 %
Artus (2000)	8 %
Richardson (2000)	10,1 %

L'OCDE, sous la direction du professeur Richardson, a réalisé des comparaisons internationales en matière de NAIRU. Si les comparaisons internationales sont toujours délicates à manier, elles présentent pourtant le mérite d'indiquer une tendance. **Or, il apparaît que le NAIRU, en France, se situe à un niveau bien plus élevé que celui d'autres pays industrialisés :**

Japon	États-Unis	Allemagne	France	Italie	Espagne
3,9 %	5,2 %	7,8 %	10,1 %	10,4%	15,4 %

¹ *Non accelerating inflation rate of unemployment.*

Ainsi, la baisse actuelle du chômage serait de nature conjoncturelle, la croissance permettant des créations d'emplois jusqu'au seuil de 8 % de chômage. En deçà, le chômage ne diminuerait plus.

En revanche, comme le montre la situation actuelle, il peut de nouveau croître, en cas de ralentissement de la croissance.

II. LES 35 HEURES : QUELS EFFETS SUR L'EMPLOI ?

A. DES PROCÉDÉS MÉTHODOLOGIQUES TRÈS CONTESTABLES

Le rapport économique, social et financier, accompagnant le projet de loi de finances pour 2002, comporte une fiche intitulée « les effets de la réduction du temps de travail entre 2000 et 2002 ».

Cette fiche comporte quatre points, dont un consacré aux emplois créés par les 35 heures. Or, ce point, s'il indique que « *la RTT permettrait de créer plus de 300.000 emplois sur la période 1999-2000* », est rédigé en termes extrêmement généraux.

La même fiche souligne que, « *en glissements annuels, la baisse de la durée effective du travail serait de 1,7 % en 2000, 0,8 % en 2001 et 0,7 % en 2002* ».

Par ailleurs, elle chiffre les effectifs (en millions) des entreprises passées aux 35 heures de la façon suivante :

Effectifs des entreprises passées à 35 heures

	Entreprises de plus de 20 salariés	Entreprises de moins de 20 salariés	Grandes entreprises nationales	Ensemble
2000	5,2	0,2	0,7	6,1
2001	6,4	0,7	0,7	8,1
2002	7,2 / 7,3	1,3 / 1,4	0,7	9,1 / 9,3

Chiffres : ACOSS/DGEPP/DARES et prévisions DP

Source : PLF 2002 - Rapport économique, social et financier

Il convient toutefois de rappeler que, au cours de l'année 2001, votre rapporteur spécial a effectué un contrôle sur pièces et sur place relatif aux modalités de financement, aux effets sur l'emploi et à la mise en œuvre par les services de l'Etat de la réduction du temps de travail¹.

Il a notamment montré que le « bilan » des 35 heures présenté par le gouvernement est sujet à caution.

Un mode de calcul invérifiable

Votre rapporteur spécial, dans son rapport précité, portait le jugement suivant sur la comptabilisation des emplois liés aux 35 heures :

*« En réalité, cette belle architecture technocratique dissimule une réalité beaucoup plus simple, tellement simple que votre rapporteur pourrait la qualifier d'**artisanale**.*

En effet, si le ministère de l'emploi et de la solidarité ne parvient pas à distinguer les emplois créés et les emplois préservés par la réduction du temps de travail, c'est que ce décompte ne repose, contrairement à ce qu'il voudrait faire croire, sur rien de scientifique.

Au contraire, le bilan dressé chaque mois par le ministère s'appuie sur le dénombrement des accords et des conventionnements intervenus au sein des entreprises. Or, ce recensement n'aboutit qu'à additionner des données administratives telles qu'elles apparaissent dans les accords conclus au sein des entreprises entre la direction et les syndicats.

*Si ces accords mentionnent la création ou la préservation d'un certain nombre d'emplois, ces informations purement indicatives seront avancées par le ministère comme autant de résultats à mettre au compte des 35 heures. **Mais jamais la réalité du contenu des accords n'est vérifiée, car elle ne peut pas l'être, sauf à soumettre les entreprises à de multiples contrôles tatillons : à la limite, les emplois dont la création est prévue par les accords pourraient ne jamais être effectivement créés.***

*Comme l'a indiqué un haut-fonctionnaire auditionné par votre rapporteur, **le bilan ministériel des 35 heures** « ne donne que des chiffres apparents de créations d'emplois » : en réalité, **il ne résulte pas de l'observation mais de la « spéculation ».***

Il a d'ailleurs expliqué que ce phénomène était davantage marqué pour la « loi Aubry II », dont le suivi statistique est plus indicatif encore que celui de la première loi.

Il a ainsi pu conclure : « dans les faits, la réduction du temps de travail est moindre que dans les chiffres ».

Et il est à craindre qu'il n'en soit de même pour ses effets sur l'emploi...

D'ailleurs, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans ses hypothèses de travail, réduit de moitié le nombre des emplois apparemment créés ou préservés, pour approcher la connaissance des effets nets de la réduction du temps de travail. Ainsi, pour une entreprise de 100 salariés qui conclut un accord de réduction du temps de travail prévoyant la création de 6 emplois, Bercy considère que l'effet des 35 heures n'est pas de 6 %, mais de 3 % ! ».

¹ Rapport n° 414 ; 2000-2001.

B. LE REcul DU GOUVERNEMENT SUR LE CAS DES PETITES ENTREPRISES

Un débat s'était engagé, y compris au sein du gouvernement, sur la nécessité d'assouplir le passage aux 35 heures des entreprises de 20 salariés. Il convient de rappeler que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Laurent Fabius, a été le porte-parole de ceux qui militaient en faveur d'un tel assouplissement¹.

Le Premier ministre a finalement arbitré en ce sens. En effet, le décret n° 2001-941 du 15 octobre 2001 précise le dispositif transitoire dont bénéficie les entreprises de 20 salariés et moins, soumises aux « lois Aubry » au 1^{er} janvier prochain.

Désormais, pour ces entreprises, le décret relève, de façon transitoire, le contingent auquel elles sont soumises (actuellement 130 heures).

Ce contingent est fixé, sauf accord collectif étendu fixant un contingent inférieur ou supérieur :

- pour 2002, à 180 heures ;
- pour 2003, à 170 heures ;
- à compter de 2004, à 130 heures.

¹ Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, l'année dernière déjà, dans un article intitulé « La politique économique de l'emploi », paru dans le quotidien Libération du 16 octobre 2000, avait exprimé tout le mal qu'il pensait de l'application des 35 heures dans les PME !

Le tableau ci-après récapitule l'application des 35 heures dans les petites entreprises :

Entreprises de 20 salariés au plus	en 2002	en 2003	en 2004
Contingent annuel d'heures supplémentaires (valant pour le repos compensateur obligatoire et la demande d'autorisation à l'inspecteur du travail)	180 heures (cadres inclus) 90 heures en cas de modulation	170 heures 180 heures pour les cadres (1) 90 heures en cas de modulation	130 heures 180 heures pour les cadres (1) 90 heures en cas de modulation
Seuil de décompte des heures supplémentaires pour le contingent	37 heures 1690 heures en cas de modulation	36 heures 1645 heures en cas de modulation	35 heures 1600 heures en cas de modulation
Taux de bonification des quatre premières heures supplémentaires	10%	25%	25%

(1) Cadres mentionnés à l'article L.212-15-3 du code du travail qui sont régis individuellement par une convention de forfait établie en heures sur une base hebdomadaire ou mensuelle.

III. LE PROJET DE LOI DE MODERNISATION SOCIALE

En premier lieu, le projet de loi de modernisation sociale vise à mettre fin au recours de travailleurs temporaires ou de travailleurs sous contrat à durée déterminée comme mode permanent de gestion des effectifs. On observe en effet des situations prolongées de recours excessif à l'emploi temporaire qui se traduit par le fait que 10 % des entreprises de plus de 20 salariés ont en permanence plus de 20 % de leurs effectifs occupés sous une forme temporaire d'emplois.

Le projet de loi vise à prévenir cet abus et à favoriser l'accès à des emplois durables de salariés en situation précaire : calcul plus strict du délai de carence entre deux contrats sur un même poste ; relèvement du taux de l'indemnité de précarité pour les contrats à durée déterminée de 6 à 10 % ; amélioration de l'égalité de traitement entre travailleurs permanents de l'entreprise et travailleurs précaires ; possibilité pour un salarié en contrat limité de rompre avant le terme pour être embauché en contrat à durée indéterminée ; information du salarié sur les emplois permanents disponibles dans l'entreprise.

Il est enfin prévu de donner aux institutions représentatives du personnel la possibilité de saisir l'inspecteur du travail en cas d'abus afin d'engager l'employeur dans un plan de résorption de l'emploi précaire établi avec le comité d'entreprise.

En second lieu, le projet de loi de modernisation sociale comprend un important volet relatif à la prévention des licenciements et au traitement des restructurations économiques et sociales. Il propose des solutions conformes au projet de la directive européenne sur l'information et la consultation des travailleurs.

Le projet de loi de modernisation sociale tend à améliorer la prise en compte des conséquences des restructurations sur l'emploi à travers deux orientations :

➤ **créer les conditions d'une concertation accrue dans l'entreprise à la hauteur des enjeux soulevés par les restructurations**, ce qui conduit à préciser le droit d'information et d'intervention des salariés et de leurs représentants.

Les compétences des instances représentatives du personnel sont renforcées, puisque le comité d'entreprise doit être informé préalablement à toute annonce publique et consulté sur le motif économique d'un projet de restructuration et de compression d'effectifs, puis sur la qualité du plan de sauvegarde de l'emploi. Ainsi, au cours de la consultation préalable, le comité d'entreprise peut formuler des propositions alternatives en étant assisté d'une expertise. L'employeur doit fournir une argumentation motivée sur ces propositions. Lorsque le projet concerne plus de 100 salariés, le comité d'entreprise peut saisir un médiateur pour appuyer par un avis les organes de direction de l'entreprise, dont le chef gardera toute la responsabilité, et établir une étude d'impact social et territorial. L'entreprise est, en outre, dans l'obligation d'informer immédiatement les sous-traitants de tout projet de restructuration.

➤ **étendre la responsabilité sociale des chefs d'entreprise et la protection de l'emploi des salariés**

L'idée force du projet de loi de modernisation sur cette question des restructurations est :

- d'une part, qu'il convient de renforcer la logique de prévention en amont : dispositions relatives à la validation des acquis de l'expérience ou dispositions visant à favoriser en continu le comportement d'anticipation de l'évolution des compétences, collectives au niveau des branches et des entreprises ou individuelles, pour assurer le maintien de l'employabilité et encourager le développement professionnel de chaque salarié (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) ;

- d'autre part, qu'il convient de proposer et d'étudier toutes les solutions alternatives aux suppressions d'emploi. Les licenciements économiques constituent l'ultime recours. Il s'agit notamment d'engager les employeurs à conclure ou négocier un accord sur la réduction du temps de travail, préalablement à tout plan social.

Le projet de loi renforce par ailleurs la responsabilité des entreprises à l'égard des salariés et des territoires affectés par les restructurations.

La définition du licenciement économique est resserrée. Celle-ci prend en compte les difficultés économiques et admet également pour l'entreprise la nécessité de s'adapter aux évolutions technologiques et de se réorganiser pour assurer son activité et la sauvegarder à court et à moyen terme.

Le projet de loi vient donner plus de force au droit au reclassement des salariés pour motif économique. Le devoir de formation et d'adaptation de l'employeur est accru, et le droit au reclassement se traduit par une proposition d'accès au congé de « reclassement » d'une durée maximale de 9 mois pour les salariés des entreprises de 1.000 salariés ou plus, financé par l'employeur. Dans les petites et moyennes entreprises, les salariés pourront engager, avec l'aide de l'ANPE et de l'UNEDIC, des actions de préparation au reclassement, pendant la durée de leur préavis, leur permettant de démarrer les bilans nécessaires d'évaluation de compétences et un accompagnement personnalisé au cours de cette période. Ce dernier aspect a été introduit après discussion avec les partenaires sociaux lors du dernier examen du projet de loi au Sénat. Il autorise ainsi une mise en œuvre anticipée du PARE favorable à un retour plus rapide à l'emploi.

Le doublement de l'indemnité minimum légale de licenciement en cas de licenciement économique renforce également les responsabilités des entreprises.

Enfin, l'entreprise doit apporter une contribution à la réactivation du bassin d'emploi frappé par des fermetures totales ou partielles de sites de production et d'emploi, soit directement, soit au travers d'une participation financière auprès d'organismes s'engageant à respecter un cahier des charges.

Au total, ce projet de loi va considérablement allonger les procédures de licenciement, sans rien changer sur le fond, c'est-à-dire la situation économique des entreprises, et va se traduire par une « judiciarisation » accrue des relations du travail. Ses conséquences seront donc inverses de celles qui sont poursuivies par le gouvernement, puisqu'il va rendre plus complexes et plus longues les mesures de redressement de l'entreprise.

C'est d'ailleurs pour cette raison, que le projet de loi de modernisation sociale a fait la quasi-unanimité contre lui, non seulement de la part des chefs d'entreprise, mais aussi d'un grand nombre de responsables politiques, à commencer par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

AVANT-PROPOS

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits du ministère de l'emploi s'élèvent à **16,78 milliards d'euros** (110,07 milliards de francs). Ils s'établissaient à 17,05 milliards d'euros (111,83 milliards de francs) en 2001, et à 18,61 milliards d'euros (122,07 milliards de francs) en 2000.

Ces crédits connaissent donc une **diminution de 1,6 %**, après une baisse de 1,9 % l'année dernière.

En dépit des déclarations gouvernementales, probablement liées à l'inquiétude sur les perspectives de l'évolution du marché du travail, **le budget de l'emploi ne constitue plus une priorité budgétaire**, les dépenses du budget général devant augmenter, en moyenne, de 2 % en 2002.

Les dépenses du budget de l'emploi sont à hauteur de 10,6 % (9,6 % en 2001 et 8,1 % en 2000) consacrées aux moyens de fonctionnement, et de 88,9 % (près de 90 % en 2001 et 91,4 % en 2000) aux dépenses d'intervention. Le montant des dépenses en capital n'est que de 76,29 millions d'euros (500,43 millions de francs), soit moins de 0,5 % de l'ensemble des crédits.

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

- **Le titre IV** regroupe les crédits du ministère consacrés aux **mesures pour l'emploi**, qu'il s'agisse de la formation professionnelle, de l'insertion des jeunes, des aides apportées aux publics en difficulté ou de la lutte contre le chômage.

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

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

Récapitulation des crédits
(en euros)

	Autorisations de programmes		Crédits de paiements				
	Dotations 2001	Demandées pour 2002	Dotations 2001	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2002
Titre III Moyens des services							
Personnel. Rémunérations d'activité			302 736 099	4 966 071	307 702 170	-1 166 178	306 535 992
Personnels en retraite. Pensions et allocations			63 784 699	1 670 552	65 455 221	244 780	65 700 001
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			49 730 040	746 637	50 476 677	74 000	50 550 677
Matériel et fonctionnement des services			83 705 182	-8 194 134	75 511 048	-7 852 342	67 658 706
Subventions de fonctionnement			1 072 491 566	-15 824 208	1 056 667 358	134 029 940	1 190 697 298
Dépenses diverses			65 183 294		65 183 294	35 495 402	100 678 696
Totaux titre III			1 637 630 850	-16 635 082	1 620 995 768	160 825 602	1 781 821 370
Titre IV Interventions publiques							
Action éducative et culturelle			4 781 166 815	-10 084 502	4 771 082 313	-128 551 311	4 642 531 002
Action économique. Encouragements et interventions			9 379 578 998	-892 589	9 378 686 409	-174 347 217	9 204 339 192
Action sociale. Assistance et solidarité			1 258 314 188		1 258 314 188	-183 644 188	1 074 670 000
Totaux titre IV			15 419 060 001	-10 977 091	15 408 082 910	-486 542 716	14 921 540 194
Totaux pour les dépenses ordinaires			17 056 690 851	-27 612 173	17 029 078 678	-325 717 114	16 703 361 564
Titre V Investissements exécutés par l'Etat							
Equipements administratifs et divers	9 909 000	10 670 000	9 681 000		1 373 000	3 202 000	4 575 000
Totaux titre V	9 909 000	10 670 000	9 681 000		1 373 000	3 202 000	4 575 000
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat							
Equipement culturel et social	67 109 000	74 430 000	66 347 000		37 516 000	34 194 000	71 710 000
Totaux titre VI	67 109 000	74 430 000	66 347 000		37 516 000	34 194 000	71 710 000
Totaux pour les dépenses en capital	77 018 000	85 100 000	76 028 000		38 889 000	37 396 000	76 285 000
Totaux généraux	77 018 000	85 100 000	17 132 718 851		17 067 967 678	-228 321 114	16 779 646 564

LA GESTION DES CRÉDITS DE L'EMPLOI EN 2000

Depuis l'année dernière, le gouvernement établit et communique au Parlement des comptes rendus de gestion budgétaire portant sur l'exécution du budget clos. Les éléments qui suivent sont extraits du compte rendu de gestion budgétaire du budget de l'emploi 2000.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale s'établissaient à 122,07 milliards de francs (18,61 milliards d'euros), mais les crédits ouverts en fin d'année se sont élevés au total à 121,91 milliards de francs (18,59 milliards d'euros), soit 160 millions de francs (24,40 millions d'euros) (160 millions de francs) de moins que les dotations ouvertes.

Réponse du ministère de l'emploi à une question de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial a posé au ministère de l'emploi la question suivante : « *Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour des comptes indique (page 215) que le budget de l'emploi s'élevait, en 2000, à 122,07 milliards de francs, mais que le total des ouvertures nettes de crédits s'établissait à 129,91 milliards de francs, soit une augmentation de 6,4 % par rapport à la dotation initiale. Dans le même temps, le total des dépenses nettes a été de 121,56 milliards de francs, soit 93,6 % du montant des crédits ouverts, et moins que le montant de la dotation initiale, pourtant abondée en cours d'année. Comment expliquer cette situation paradoxale ?* ».

La réponse suivante lui a été apportée :

« *1. Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2000 s'élevaient à 122,067 milliards de francs.*

Les crédits ouverts en fin d'année se sont élevés au total à 129,91 milliards de francs (y compris les crédits rattachés sur les chapitres 43-72 et 37-61 au titre du fonds social européen - FSE), soit une augmentation de 6,4 % par rapport à la dotation initiale.

Cet écart n'est pas anormal. Il s'explique par :

- des reports de la gestion 1999 (FSE inclus) à hauteur de 8,63 milliards de francs ;*
- 7,46 milliards de francs de transferts, dont 7,14 milliards de francs concernant les emplois-jeunes au profit des ministères de l'éducation nationale, de la justice et de l'intérieur ;*
- 1,35 milliard de francs d'annulations nettes de crédits ;*
- 8,11 milliards de francs de rattachements de fonds de concours (FSE inclus).*

2. Le montant des dépenses nettes (121,56 milliards de francs) indiqué par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000 correspond à l'ensemble des paiements du budget de l'emploi, FSE y compris. Rapporté au niveau des crédits ouverts (129,91 milliards de francs), le taux de paiement est égal à 93,6 % des crédits ouverts.

Ce taux diminue légèrement par rapport au taux de paiement 1999 (crédits ouverts, FSE inclus : 166,81 milliards de francs, paiements : 158,77 milliards de francs, soit un taux de paiement de 95,1 %). Cette dégradation n'est qu'apparente et s'explique par l'augmentation des reports sur les crédits FSE dans le cadre de la mise en oeuvre de la nouvelle programmation 2000-2006 : le rattachement tardif d'une partie des fonds de concours sur le budget de l'emploi n'a pas permis d'engager ou de mandater l'intégralité des crédits FSE pendant l'exercice, ce qui a conduit à un accroissement automatique des reports de fin de gestion.

Le niveau de consommation sur le chapitre 37-61, articles 12 et 14 (assistance technique FSE) est de 27 % seulement. 91 millions de francs (57 % du total des rattachements de fonds de concours sur ces articles au titre de 2000) de crédits n'ont pu être engagés en raison de leur rattachement trop tardif.

Sur le chapitre 43-72, 3,5 milliards de francs ont été dépensés sur un total de 7,63 milliards de crédits ouverts, soit un niveau de consommation de 46 %. 2,07 milliards de francs (37 % du total des rattachements de fonds de concours sur ce chapitre en 2000) n'ont pu être engagés en 2000 en raison de leur rattachement trop tardif.

3. Hors crédits du FSE, les crédits ouverts au titre de l'exercice 2000 se sont élevés à 121,91 milliards de francs et les paiements ont atteint 117,95 milliards de francs. Le taux de paiement hors FSE s'élève donc à 96,8 % des crédits ouverts. Ce taux de paiement est normal et s'explique par :

- chapitre 37-62 « Élections prud'homales » : la mise en réserve de 290 millions de francs, soit 93,2 % des crédits ouverts en 2000, au titre des élections prud'homales de 2002 ;*
- chapitre 34-98 « Administrations centrale. Moyens de fonctionnement » : la mise en réserve de crédits au titre du projet de relogement de plusieurs directions du secteur emploi sur le même site et l'arrivée tardive de factures n'ayant pu être acquittées avant la fin de l'année ;*
- chapitre 44-01 « nouveaux services-nouveaux emplois » : une consommation de crédits inférieure aux prévisions en raison de l'accroissement du taux de sortie du dispositif emplois-jeunes, les embauches s'étant maintenues en 2000 à un niveau élevé.*

Hors FSE, on peut constater que le niveau de paiement progresse légèrement par rapport à 1999 (taux de paiement hors FSE : 96,3 %). Il apparaît donc que l'accroissement des reports FSE liés à la nouvelle programmation est bien l'unique cause de la dégradation apparente des taux de paiement en 2000 ».

Les principaux mouvements de crédits correspondent à :

- 6,39 milliards de francs (974,60 millions d'euros) de reports de la gestion 1999, hors chapitre 43-72 Fonds social européen (FSE) ;

- 2,55 milliards de francs (388,90 millions d'euros) de fonds de concours, hors chapitre 43-72 (en provenance du FSE, de la contribution des entreprises aux allocations spéciales du FNE et aux préretraites progressives, de l'AGEFAL et des collectivités locales) ;

- 7,46 milliards de francs (1,14 milliard d'euros) de transferts, dont 7,14 milliards de francs (1,09 milliard d'euros) concernant les emplois-jeunes au profit de l'éducation nationale, de la justice et de l'intérieur ;

- 1,44 milliard de francs (219,22 millions d'euros) d'annulations nettes de crédits, à raison de 5,61 milliards de francs (855,54 millions d'euros) d'annulations par arrêté du 15 novembre 2000 et 4,18 milliards de francs (636,93 millions d'euros) d'ouvertures en collectif, dont 140 millions de francs (21,34 millions d'euros) au printemps pour les dépenses supplémentaires de chômage partiel liées aux intempéries et 4,04 milliards de francs (615,59 millions d'euros) en fin d'année au titre de la compensation aux organismes sociaux des exonérations de charges sociales.

Les crédits disponibles en fin de gestion 2000, après annulations nettes, représentent 4,43 milliards de francs (675,81 millions d'euros) hors chapitre 43-72, soit un niveau moindre que celui des fins de gestion 1998 - 5,94 milliards de francs (904,94 millions d'euros) - et 1999 - 6,39 milliards de francs (974,61 millions d'euros).

Agrégat 1 – Gestion de la politique de l'emploi

Des redéploiements internes à l'agrégat ont permis le financement d'actions de communication dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne et d'une partie du projet de relogement des services centraux du ministère.

Agrégat 2 – Participation de l'Etat à la formation professionnelle

L'exécution 2000 a été marquée par un niveau de dépenses relatives à l'apprentissage supérieur aux crédits inscrits en loi de finances initiale. L'écart a été partiellement compensé par la mobilisation des disponibilités sur d'autres lignes, laissant un report de charges de 500 millions de francs (76,22 millions d'euros) sur 2001, correspondant au montant de la contribution prévue du COPACIF et non versée par cet organisme.

Agrégat 3 – Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires

La gestion 2000 des crédits relatifs aux publics prioritaires a fait apparaître une insuffisance de crédits concernant la GRTH - due à l'écart existant entre les effectifs budgétés et les effectifs réels, elle a été comblée par décret de virement à hauteur de 120 millions de francs (18,29 millions d'euros) - et des excédents sur les emplois-jeunes et sur le programme territorialisé, qui ont fait l'objet d'un virement vers le chapitre 46-71 Fonds national de chômage pour 650 millions de francs (99,09 millions d'euros) et d'annulations pour 5,33 milliards de francs (811,94 millions d'euros).

Agrégat 4 – Promotion de l'emploi et adaptations économiques

L'exécution 2000 s'est traduite par une insuffisance de crédits sur le chapitre 44-77 Exonérations de charges sociales, à hauteur de 4,38 milliards de francs (667,12 millions), comblée en grande partie par les crédits ouverts en collectif.

Agrégat 5 – Financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage

Un virement de 650 millions de francs (99,09 millions d'euros) a été réalisé pour financer le versement, à due concurrence, à l'AGIRC et l'ARRCO au titre des points de retraites complémentaires des chômeurs et des préretraites.

Réponse du ministère de l'emploi à une question de votre rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial a posé la question suivante au ministère de l'emploi : « *Dans son rapport précité, la Cour des comptes souligne (page 223) la faible consommation des dépenses en capital, des autorisations de programme en particulier : 72 % en moyenne sur le titre V, 47 % pour le fonds de la formation professionnelle, 30 % pour les équipements administratifs. Sur le titre VI, 6,40 milliards de francs en AP n'ont pas été affectés. Enfin, seuls 52 % du montant des crédits de paiement des titres V et VI ont été consommés. Donner les raisons de la faible consommation de ces crédits* ».

La réponse suivante lui a été apportée :

« *Les autorisations de programme du chapitre 57-92 sont destinées au financement de travaux d'entretien, de rénovation ou d'extension des locaux de l'administration centrale et des services déconcentrés. Ces travaux d'un coût très élevé (plusieurs millions de francs) font parfois l'objet d'un décalage dans le temps. Ainsi, en 2000, des travaux de relogement de services déconcentrés prévus en cours d'année ont-ils été reportés en 2001. C'est le cas du relogement de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Isère (coût estimé entre 45 et 50 millions de francs), dont les crédits ont été engagés en 2001, ou de celle de la Haute-Garonne (pour un coût de 35 millions de francs), ce qui explique la faible consommation des crédits sur les articles 57-92 « Équipements administratifs ».*

D'autre part, la faible consommation des crédits de paiement s'explique en majeure partie par le fait que ceux-ci sont disponibles à hauteur de 50 % des autorisations de programme nouvelles la première année, et à hauteur de 50 % la seconde année. Cette clé de répartition exige des services une consommation des crédits de paiement sur deux ans. Hors la durée des travaux réalisés en services déconcentrés excède souvent deux ans, compte tenu de leur importance et parfois de leur décalage dans le temps. Les crédits de paiement non consommés sont donc reportés très fréquemment d'une année sur l'autre.

Pour remédier à cet état de fait, une nouvelle clef d'ouverture de crédits de paiement a été mise en place dans le projet de loi de finances pour 2002. Les crédits de paiement sont dorénavant répartis sur 3 ans selon une clef de 30 % des autorisations de programme nouvelles la première année, 40 % la seconde et 30 % la troisième. Cette nouvelle clef devrait éviter les reports en fin d'année de crédits de paiement non consommés et assurer une exécution plus linéaire des travaux ».

CHAPITRE PREMIER

LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Cet agrégat regroupe les moyens de fonctionnement du ministère de l'emploi, la subvention versée à des organismes qui concourent au service public de l'emploi, celle versée à divers organismes d'étude et de recherche, ainsi que les moyens d'intervention de la politique des relations du travail.

Les crédits relatifs à la gestion de la politique de l'emploi s'élèvent à **2,63 milliards d'euros** (17,23 milliards de francs), **en progression de 6,3 %** par rapport à 2001. Ils représentent 15,7 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'emploi (14,5 % en 2001).

Gestion de la politique de l'emploi
(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				
	Dotations 2001	Demandées pour 2002	Dotations 2001	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2002
Dépenses ordinaires							
Titre III			1 637 630 850	-16 635 082	1 620 995 768	+160 825 602	1 781 821 370
<i>Personnel</i>			416 250 808	+7 383 260	423 364 068	-847 398	422 786 670
<i>Fonctionnement</i>			1 221 380 042	-24 018 342	1 197 316 700	+161 673 000	1 359 034 700
Titre IV			762 008 275	-10 964 298	751 313 977	+30 083 463	781 397 440
Totaux pour les dépenses ordinaires			2 399 639 125	-27 329 380	2 372 309 745	+190 909 065	2 563 218 810
Dépenses en capital							
Titre V	9 909 000	10 670 000	9 681 000		1 373 000	+3 202 000	4 575 000
Titre VI	62 874 000	62 137 000	62 112 000		37 516 000	+21 901 000	59 417 000
Totaux pour les dépenses en capital	72 783 000	72 807 000	71 793 000		38 889 000	+25 103 000	63 992 000
Totaux généraux	72 783 000	72 807 000	2 471 432 125	-27 329 380	2 411 198 745	+216 012 065	2 627 210 810

Effectifs pour 2002 : 10 589

I. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel du ministère (administration centrale et services déconcentrés) évoluent en 2002 de la façon suivante :

(en millions d'euros)

	2001	2002	2002/2001
Rémunérations	302,7	306,5	+ 1,3 %
Pensions	63,8	65,7	+ 3,0 %
Charges sociales	49,7	50,3	+ 1,2 %
Total	416,3	422,8	+ 1,6 %

Il convient de constater que la progression de 3 % des crédits de pensions est la plus importante, deux fois plus élevée que la progression totale des dépenses de personnel.

Des dysfonctionnements dans la gestion des personnels de l'administration centrale du ministère de l'emploi

Dans le tome 2 de son rapport public particulier consacré à *La fonction publique de l'Etat*, publié en avril 2001, la Cour des comptes a contrôlé la gestion des emplois, des effectifs et des rémunérations des personnels des deux administrations centrales du ministère de l'emploi et de la solidarité, entre 1996 et 1999. Les développements ci-dessous ne concernent que le secteur emploi dudit ministère.

Il apparaît clairement que les conclusions de la Cour confirment celles auxquelles votre rapporteur spécial avait abouties dans son rapport consacré à la gestion des personnels du ministère de l'emploi, établi conjointement avec notre collègue Gérard Braun, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat¹.

1) Les emplois et les effectifs des administrations centrales

La Cour des comptes, rappelant que la gestion des emplois relevant de deux secteurs, dont la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) pour les personnels du secteur emploi, considère que « *le processus de scission de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) pour donner naissance à la DAGEMO n'a pas été mené à son terme* », chacune des deux directions gérant des personnels qui devraient logiquement relever du champ de compétences de l'autre direction. Par ailleurs, l'outil de gestion du ministère est obsolète : « *la base actuelle du personnel est commune aux deux secteurs du ministère et comprend les personnels des services centraux et des services déconcentrés, mais elle ne permet qu'une gestion statutaire et non une gestion des emplois et des effectifs ou une gestion prévisionnelle* ». Certes, si le ministère de l'emploi a décidé de se doter d'un nouveau système de gestion informatisée du personnel, normalement opérationnel en 2002, la Cour estime que « *des économies d'échelle auraient sans doute pu être obtenues par une démarche commune* ». Surtout, la Cour des comptes note que « *les moyens humains des deux administrations centrales du ministère ne sont pas répartis en fonction d'une analyse des besoins* », mais « *sur la base d'une situation existante que les deux directions d'administration générale tentent de faire évoluer* ».

La Cour des comptes souligne l'importance des écarts entre emplois budgétaires et effectifs réels sur emplois budgétaires. Cette situation résulte notamment de l'importance du nombre des agents contractuels, le ministère estimant que ce phénomène résulte de sa sous-dotation en agents titulaires au regard de l'évolution de ses missions. Pourtant, le taux de vacances des emplois budgétaires est élevé, de près de 10 % sur la période 1996-1999.

S'agissant des effectifs réellement en place, la Cour des comptes indique que, « *au-delà des effectifs rémunérés sur emplois budgétaires, les administrations centrales du ministère [...] disposent de personnels financés sur d'autres supports* ». Pour les deux secteurs du ministère, il existe ainsi des agents des services déconcentrés qui servent en administration centrale, alors qu'ils sont normalement affectés à la direction régionale d'Ile-de-France, dont 83 pour le secteur emploi. Ce dernier bénéficie également d'un nombre important - 160 - de mises à disposition. Ainsi, la Cour indique que, « *alors que les 914 emplois dotés en loi de finances correspondaient à un effectif de 827,18 agents en équivalent temps plein, l'administration centrale comptait un effectif réel total au 31 décembre 1999 de 1.124,5, soit près de 300 agents de plus ; les 243 agents rémunérés par une autre source que le budget de l'administration centrale représentaient 21,6 % de l'ensemble des effectifs* ». Elle porte un jugement sévère sur les pratiques du ministère : « *le ministère se dote de moyens supplémentaires et d'un moindre coût - pour lui - sans avoir à en référer à la représentation nationale, qui peut seule autoriser la création des emplois. Une telle pratique, organisée par l'autorité de tutelle [...] nuit à la transparence des comptes et à la signification des dépenses de personnel tant pour l'Etat que pour les organismes dotés de l'autonomie juridique et financière qui mettent à titre gracieux des agents à disposition* ». Elle conclut : « *une remise en ordre s'impose* ». Le ministère a d'ailleurs commencé à prendre des mesures correctrices.

2) Les rémunérations et indemnités

La Cour des comptes note que, « *dans le secteur emploi, les dépenses de rémunérations principales sont restées pratiquement stables alors que les indemnités progressaient de 11,6 %. Les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) et les primes de rendement ont augmenté respectivement de 14,6 % et de 9,3 %* ». Dans le même temps, « *les crédits pour rémunérations principales n'ont été utilisés qu'à 89,3 % en 1999 pour les personnels titulaires alors que les dotations se révélaient insuffisantes pour les agents contractuels (taux d'utilisation de 108,3 % en 1999)* ». Constatant que « *le ministère de l'emploi et de la solidarité a rencontré des difficultés pour mettre en œuvre la nouvelle bonification indiciaire (NBI) qui n'a été appliquée qu'avec retard* », la Cour des comptes indique que, « *sans référence explicite aux critères de la circulaire du 14 décembre 1990 qui précisait que les emplois éligibles à la NBI devaient soit comporter une responsabilité particulière en termes de fonctions exercées, de moyens mis en œuvre ou d'encadrement et d'animation d'équipe, soit impliquer une technicité particulière, les bénéficiaires de points de NBI ont été en majorité [...] des agents de catégorie B dans le secteur emploi. La NBI a été très fréquemment appliquée à des emplois qui bénéficiaient déjà d'indemnités spécifiques (traitement de l'information, travaux dangereux et insalubres)* ».

En ce qui concerne la modification des modalités d'attribution de la prime de rendement, la Cour des comptes considère que « *le changement de dispositif a eu principalement pour effet un relèvement des attributions les plus faibles et, de façon moins prononcée, des attributions les plus fortes. Mais la marge de manœuvre laissée par le nouveau système [...] est sans doute plus limitée que dans l'ancien système de parts variables et bride la progression éventuelle des attributions maximales* ».

¹ Rapport d'information n° 65, « *Mieux employer les personnels du ministère de l'emploi* » (2000-2001).

Enfin, s'agissant des régimes indemnitaires, la Cour des comptes a relevé trois principales irrégularités :

- l'absence de base juridique de certaines indemnités et de certains compléments de rémunérations : par exemple, le ministère octroie à certains agents des compléments exceptionnels de rémunération sur la base d'autorisations données par le ministre chargé du budget ; de même, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires sont, dans les faits, gérés sur une base forfaitaire pour les agents de catégorie C, aucune solution n'ayant encore été trouvée depuis le précédent rapport de la Cour qui avait déjà mis ce point en évidence ;

- la fragmentation du cadre des indemnités forfaitaires ;

- les plafonds non respectés de la prime de rendement.

En conclusion, la Cour des comptes estime que les contrôles qu'elle a effectués font *« apparaître les inconvénients du système de gestion partagée mis en place en 1990 entre deux secteurs ministériels désormais distincts, celui de l'emploi et celui de la santé et de la solidarité. Ce dispositif fait en effet obstacle à une gestion cohérente des personnels de chacun des deux secteurs, qui ont relevé de surcroît de ministères distincts durant une partie de la période examinée »*.

La progression des dépenses de personnel correspond, pour l'essentiel, à :

- la création nette de 140 emplois, contre 194 en 2001 - pour un effectif total de 10.339 emplois budgétaires au 31 décembre 2001 -, qui se décompose en la création de 24 emplois à l'administration centrale, et de 116 emplois au sein des services déconcentrés du ministère, pour un coût de 5,21 millions d'euros (34,18 millions de francs) ;

- la régularisation de 130 emplois, essentiellement au titre de la résorption et de la consolidation d'emplois précaires, pour un coût de 3,34 millions d'euros (21,91 millions de francs) ;

- une revalorisation indemnitaire, intervenant notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, à hauteur de 5,59 millions d'euros (36,67 millions de francs) ;

- une provision de 1,22 millions d'euros (8 millions de francs) pour la mise en œuvre de mesures statutaires au profit du corps des inspecteurs du travail ;

- une dotation de 929.939 euros (6,10 millions de francs) au titre du renforcement des moyens des services pour la mise en œuvre de la réforme sur la validation des acquis professionnels.

Le passage aux 35 heures des agents du ministère de l'emploi

La mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail au ministère de l'emploi et de la solidarité constitue un enjeu majeur dans un contexte de développement de ses missions, notamment dans les domaines de l'insertion sociale et professionnelle ainsi que de la sécurité sanitaire.

Avec des services qui emploient plus de 25 000 agents, deux objectifs majeurs ont été pris en considération pour engager, avec le concours d'une «équipe projet» placée sous la responsabilité d'un inspecteur général des affaires sociales, la réflexion préalable au respect de l'échéance du 1^{er} janvier 2002 fixée par le décret du 25 août 2000 :

- assurer la qualité des prestations offertes aux bénéficiaires et aux partenaires en analysant et réorganisant les conditions de fonctionnement quotidien des services centraux et déconcentrés ;

- privilégier un dialogue social renouvelé en vue de permettre aux agents de bénéficier de cette avancée sociale avec le maximum de souplesse compatible avec les nécessités du meilleur service à rendre.

Après proposition d'un projet de cadre national en avril, l'administration a ouvert la négociation nationale avec les organisations syndicales représentatives du ministère le 15 mai.

Dans un premier temps, comme dans les autres ministères, les discussions se sont fixées sur les questions d'évolution des effectifs et de maintien des avantages acquis. Cependant, de véritables négociations ont pu réellement se nouer fin juin, et l'administration, prenant en compte certaines demandes des organisations syndicales, a pu arrêter le 26 juillet une position définitive portant sur les nouvelles conditions de l'organisation du temps de travail.

Ainsi, compte tenu du souhait des personnels de privilégier le recours à des jours de repos supplémentaires au titre de l'ARTT, la durée du travail sera organisée, dans le cadre du cycle hebdomadaire, sur la base de 38 heures 30 à compter du 1^{er} janvier 2000 avec octroi de 20 jours de repos par an incluant une semaine octroyée dans les services depuis 1969. Par ailleurs, la généralisation des horaires variables apporte une souplesse supplémentaire aux personnels pour la gestion individualisée de leur temps de travail.

Des dispositions spécifiques, portant notamment sur les conditions de prise des jours de repos, permettent de garantir que ces droits nouveaux ne perturberont pas le fonctionnement des services. La qualité de l'accueil du public dans les services déconcentrés sera en particulier privilégiée.

Les organisations syndicales ont reconnu que ces dispositions constituaient des avancées positives. Elles continuent de contester le niveau des effectifs malgré la création projetée en 2002 de 125 créations nettes pour le ministère de l'emploi obtenues au titre du renforcement des effectifs des services pour faire face aux missions nouvelles qui leur sont assignées.

Mme la ministre a personnellement présidé le 6 septembre un comité technique paritaire et a notamment proposé aux organisations syndicales une méthode claire d'examen régulier de cette question de l'adéquation entre nos missions et nos moyens humains.

Un comité technique paritaire ministériel de consultation officielle des organisations syndicales sur les textes réglementaires d'application du nouveau régime de travail est convoqué pour le 18 octobre.

Les négociations se poursuivent actuellement sur des thèmes particuliers comme la prise en compte des déplacements professionnels, les incidences de la réduction du temps de travail pour les agents à temps partiel ou encore la définition précise des agents d'encadrement qui verront leur temps de travail annuel décompté en jours. L'administration souhaite terminer les négociations sur ces sujets à la fin octobre. Les questions relatives au nouveau régime des heures supplémentaires ainsi qu'à la mise en place d'un compte épargne-temps seront abordées ultérieurement en fonction des positions interministérielles qui doivent être prochainement arbitrées pour permettre la parution de textes réglementaires attendus d'ici à la fin de l'année.

Parallèlement à ces négociations, depuis juin, l'ensemble des services centraux et déconcentrés, avec le concours d'un «chef de projet ARTT» identifié sur chaque site et de consultants, poursuit une démarche méthodique de diagnostic de son organisation et de son fonctionnement quotidien en vue de procéder, après une analyse des points à améliorer, à l'élaboration d'un plan d'action permettant, au-delà de l'application du nouveau régime de la durée du temps de travail, de simplifier, rationaliser, voire supprimer certaines procédures, tâches ou activités en vue de rendre plus efficace notre action sur les missions prioritaires.

Une enveloppe de 1,07 million d'euros (7 millions de francs) a été prévue en 2001 pour assurer le financement par les services d'un recours à des consultants. Une enveloppe de 7.622,45 euros (50 000 francs) par direction départementale ou régionale a été déléguée aux directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, à charge pour elle de les répartir entre les directions départementales.

Source : ministère de l'emploi

II. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT

• **Les dépenses de matériel et fonctionnement des services** diminuent de 19,2 %, en raison de plusieurs modifications de la nomenclature¹, et atteignent 67,66 millions d'euros (443,82 millions de francs). Il convient de préciser qu'une mesure nouvelle de 10,31 millions d'euros (67,63 millions de francs) est consacrée à des dépenses d'informatique et de télématique.

• **Les crédits d'équipement** passent de 9,68 millions d'euros (63,50 millions de francs) à 4,58 millions d'euros (30,04 millions de francs), soit une diminution de 52,7 %. L'essentiel des crédits, soit 4,01 millions

¹ Les crédits de fonctionnement de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) font l'objet d'un regroupement, tandis que les crédits de communication sont intégrés dans les moyens de fonctionnement de l'administration centrale. Par ailleurs, des moyens de fonctionnement des services déconcentrés font l'objet d'une globalisation.

d'euros (26,30 millions de francs), est consacré à l'entretien, la rénovation et l'extension des locaux des services déconcentrés.

	1997	1998	1999	2000
Nombre de salariés couverts par une section d'inspection du travail (moyenne nationale)	30 000	31 834	32 372	33 180
Nombre total de visites de contrôle d'organismes de formation professionnelle	623	822	600	680 prévision
Recouvrements contentieux effectués auprès des organismes de formation (MF)	150	120	75	90 prévision

Source : compte-rendu de gestion budgétaire 2000

III. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

A. L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI

1. Le 3^{ème} contrat de progrès

Ce contrat s'inscrit dans la suite logique des deux précédents, mais il s'en distingue par l'effort entrepris pour réussir l'insertion professionnelle des jeunes, prévenir le chômage de longue durée et lutter contre l'exclusion, conformément aux engagements pris dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi (PNAE).

- **Prévenir et réduire le chômage de longue durée**

La prévention du chômage de longue durée, c'est pouvoir apporter le plus tôt possible une réponse différenciée à chaque demandeur d'emploi. Pour y parvenir, l'Agence s'appuie sur sa nouvelle offre de service, et en particulier sur les prestations d'accompagnement qu'elle propose dans le cadre du service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE).

Depuis octobre 1998, l'Agence met en œuvre ce programme, en application des lignes directrices 1 et 2 du PNAE. Durant le dernier trimestre 1998, ce sont 120.000 demandeurs d'emploi qui en ont bénéficié, 841.000 en 1999, 1.130.000 en 2000 et 705.755 durant le premier semestre 2001.

Le SPNDE a permis d'obtenir une baisse significative du chômage de longue durée : 15 % en 1999, puis 24,8 % en 2000 pour les adultes, 19 % en 1999 pour 32,5 % en 2000 pour les jeunes.

A partir du 1^{er} juillet 2001, le programme SPNDE prend une nouvelle ampleur, puisque tous les demandeurs d'emploi, dès leur inscription, bénéficient du projet d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND) qu'ils soient ou non indemnisés par le régime d'assurance chômage.

- **Faciliter les recrutements**

L'ANPE a recueilli, en 2000, 3.232.577 offres d'emploi, soit une progression de 6,6 % par rapport à l'année précédente. La part des offres durables est en hausse par rapport à 1999, l'Agence ayant proposé 1.068.200 contrats à durée indéterminée, soit une progression de 19 % par rapport à 1999.

Indicateurs de résultats	1997	1998	1999	2000	
				Prévision	Résultat
Nombre d'offres d'emploi recueillies (en milliers ; chiffres ANPE)	2 574	2 785	3 031	2 925	3 233

Source : *compte-rendu de gestion budgétaire 2000*

Afin de faciliter les recrutements, l'Agence, dans le cadre de son observatoire du marché du travail, interroge régulièrement les employeurs, afin de mieux cerner leurs anticipations d'activité et d'embauche. Au niveau local, 80 % des agences locales sont désormais engagées dans la démarche « marketing » qui leur permet de mieux appréhender les besoins des entreprises et les potentialités d'emploi sur leur bassin.

Face au double problème des entreprises qui peinent à trouver des candidats et des demandeurs d'emploi qui ne profitent pas de la reprise, l'Agence a développé une nouvelle méthode de recrutement basé sur les « habiletés », c'est-à-dire sur les capacités d'une personne à occuper tel ou tel poste et non pas sur les critères habituellement retenus, c'est-à-dire les diplômes et l'expérience.

- **Développer des outils performants**

L'Agence poursuit le développement de ses outils à distance (Internet, 3614 ANPE, serveurs vocaux) ainsi que des services de proximité dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités locales.

Le système Internet propose en permanence 125.000 offres d'emploi actualisées et le nombre de visiteurs atteint 740.000 par mois. En 2000, 165 agences locales disposaient d'un accès public et gratuit à Internet : à fin 2001, 1.500 nouvelles bornes seront installées dans les agences locales. Les nouvelles fonctionnalités d'Internet permettent depuis mi-2001 aux

employeurs de diffuser directement leurs offres, aux demandeurs de s'abonner à un service d'offres d'emploi personnalisé.

Le système propre d'information de l'Agence est en train de faire l'objet d'un important effort de modernisation. Un nouveau dispositif de gestion du fichier des demandeurs d'emploi est en cours d'élaboration (projet GEODE) ainsi qu'un système d'aide à la décision, à disposition des responsables locaux.

L'ANPE : quelle efficacité ?

La Cour des comptes a effectué un contrôle des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) sur la période 1992-1998, dont elle a publié les conclusions dans son rapport public 2000.

Rappelant que l'ANPE intervenait dans le cadre d'un service public de l'emploi caractérisé par l'éclatement et la complexité de son organisation, elle a considéré que l'agence *« peut aujourd'hui mobiliser des moyens importants »*, mais que *« ses résultats bien qu'en progrès peuvent encore être améliorés »*, concluant qu' *« il est assurément malaisé d'évaluer avec précision et objectivité son efficacité »*.

1) La mobilisation des moyens

La Cour des comptes a indiqué que le cadre budgétaire de l'ANPE *« donne une image difficile à déchiffrer des prévisions de recettes et de dépenses afférentes à sa seule gestion »*, et que *« le résultat de l'exécution budgétaire de l'établissement en est affecté et son fonds de roulement, artificiellement gonflé »*. Le décalage observé entre le budget voté et le budget exécuté, selon la Cour, *« trouve son origine dans la gestion des mesures pour l'emploi »*, l'ANPE inscrivant à son budget annuel la totalité des recettes et des engagements prévisibles à ce titre, alors que ces mesures s'exécutent sur plusieurs exercices. Elle conclut : *« cette pratique, qui traduit une application quelque peu relâchée du principe d'annualité budgétaire, n'est pas cohérente avec les règles applicables au budget de l'Etat d'où proviennent les ressources »*.

De surcroît, la Cour des comptes a mis en évidence le gonflement du fonds de roulement de l'ANPE, qui *« a conduit l'agence et ses autorités de tutelle à perdre de vue le caractère limitatif que doit avoir un budget et à se soustraire aux rigueurs de la règle de spécialité budgétaire. Les disponibilités versées au fonds de roulement devenaient en effet à leurs yeux fongibles et pouvaient ainsi trouver une autre destination que celle initialement prévue »*.

S'agissant de la gestion financière de l'agence, la Cour des comptes relève l'absence d'un suivi rigoureux des flux financiers et d'un apurement régulier des opérations, pour ce qui concerne les interventions de l'Etat transitant dans ses comptes. Elle observe ainsi *« la constitution d'une trésorerie substantielle dont le placement a permis à l'agence de dégager, avec l'accord des autorités de tutelle, des produits financiers certes non négligeables, mais qui auraient pu être accrus »*. La Cour déplore ainsi l'absence d'une gestion active de la *« trésorerie abondante »* que s'est constituée l'ANPE.

Elle note également la forte progression des dépenses de personnel, ainsi que l'application bienveillante du décret du 29 juin 1990 qui tend à aligner sur le régime de la fonction publique le statut des personnels de l'agence.

La Cour des comptes critique également « *le processus budgétaire peu satisfaisant* » applicable aux dépenses informatiques, caractérisé par « *un recours systématique à des décisions modificatives opérant des prélèvements sur le fonds de roulement* ». Par ailleurs, rappelant que chaque direction de l'ANPE est responsable de ses procédures d'achat, elle estime qu'« *il résulte de cette organisation des dysfonctionnements nombreux, tenant à une attention inégale portée aux règles du code des marchés publics* ». Elle recommande donc « *un réexamen rigoureux des pratiques suivies en ce domaine par l'agence* ».

Enfin, elle considère que, en ce qui concerne la conclusion des contrats de progrès, « *la prévision est dans la plupart des cas incomplète, parfois évolutive et souvent incertaine* ». Elle relève notamment « *un manque de réflexion préalable à la conclusion de ces accords et une insuffisante articulation du suivi de leur mise en œuvre avec le dispositif de contrôle de gestion de l'établissement* ».

2) L'efficacité de l'agence

La Cour des comptes rappelle que l'ANPE intervient dans un service public de l'emploi éclaté, aux côtés de l'UNEDIC, de l'AFPA ainsi qu'en partenariat avec les missions locales ou avec des collectivités territoriales.

Elle constate « *des dysfonctionnements qui affectent la gestion de la liste des demandeurs d'emploi et réduisent son caractère opérationnel* », notant par exemple que « *l'ANPE n'est pas informée en temps réel de la disponibilité réelle des demandeurs d'emploi* ». Elle estime ainsi que **de tels dysfonctionnements contribuent « à due proportion à l'amélioration de l'indicateur le plus médiatisé de la situation de la demande d'emploi »**.

La Cour des comptes souligne également les « *résultats contrastés* » des efforts entrepris par l'agence en faveur des entreprises, observant, par exemple, que, « *quant aux jugements portés par les employeurs en ce qui concerne le moyen de recrutement le plus efficace, l'ANPE voit son rang décliner régulièrement depuis 1995* ». Elle insiste également sur « *les difficultés rémanentes* » relatives à l'appui aux demandeurs d'emploi, portant notamment ses critiques sur la qualité du premier entretien, la mise en place d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité des prestations de services dont elle fait bénéficier les demandeurs d'emploi, les prestations d'orientation et d'aide à la mobilité, le suivi des dispositifs de formation gérés par l'agence pour le compte de l'Etat...

Enfin, la Cour considère que « *les instruments permettant d'apprécier objectivement l'impact des interventions de l'agence sont souvent défaillants* » dans le domaine des actions spécifiques en faveur des publics prioritaires, les chômeurs de longue durée en particulier.

Source : Cour des comptes, rapport public 2000.

2. Les crédits demandés pour 2002

La subvention de fonctionnement de l'ANPE, inscrite au chapitre 36-61, est d'un montant de 1,17 milliard d'euros (7,67 milliards de francs), en augmentation de 11,3 %. Cette augmentation est la plus forte jamais enregistrée.

Les moyens supplémentaires ainsi dégagés sont destinés à mettre en œuvre le programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND) pour permettre le suivi individualisé de tous les demandeurs d'emploi jusqu'à leur retour à l'emploi.

L'Agence mobilisera dans ce cadre l'ensemble de son offre de service : dispositifs d'évaluation, de formation, d'accompagnement et d'appui social, ainsi que les aides à l'emploi du secteur marchand et non marchand. L'offre de service de l'Agence sera renforcée à tous les niveaux pour offrir à l'ensemble des demandeurs d'emploi :

- un diagnostic approfondi permettant de déterminer un axe d'action prioritaire du PAP lors des entretiens initiaux ;

- un suivi continu et régulier dans le cadre des actualisations du PAP et ceci jusqu'au retour à l'emploi ;

- un recours plus intensif aux prestations d'accompagnement.

Pour les publics en difficulté, une nouvelle prestation d'accompagnement dans l'emploi après reprise d'emploi sera également mise en place, afin de favoriser une insertion professionnelle durable et s'assurer que le salarié s'adapte à l'entreprise et au poste de travail pendant les premiers temps de la reprise d'emploi.

Afin de réaliser l'ensemble de ces services, le budget de prestation 2002 de l'ANPE est renforcé de 65,71 millions d'euros (431,03 millions de francs). En outre, pour mettre en œuvre cette politique, 570 emplois sont créés en 2002 contre 433 en 2001.

Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

Notes	Indicateurs budgétaires (millions d'euros)	1999	2000	2001	2002		Evolution 2002/1999 (en %)
					PLF	Prévision de dépenses en gestion	
	Dépenses						
	Total	1 067	1 196	1 208	1 176	1 321	23,81
	<i>Dont dépenses sur subvention emploi</i>	881	973	1 057		1 176	33,48
	Ressources						
	<i>. subventions du budget du MES</i>	881	973	1 057	1 176	1 176	33,48
	<i>. ressources propres</i>	186	223	151		145	-22,04
	Total	1 067	1 196	1 208	1 176	1 321	23,81

(1) Les dépenses et les ressources du PLF 2002 ne tiennent pas compte des fonds délégués en gestion dans le cadre des conventions concernant les mesures pour l'emploi passées entre le ministère et l'ANPE.

Source : "bleu" emploi PLF 2002

La mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE)

La convention tripartite État/UNEDIC/ANPE du 13 juin 2001 relative à la mise en œuvre du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) est complétée par une convention bipartite entre l'ANPE et l'UNEDIC relative à la mise en œuvre du PARE et du projet d'action personnalisé (PAP).

Le projet d'action personnalisé, prévu par la convention d'assurance chômage pour les demandeurs indemnisés, s'appuie sur un appui individualisé du demandeur d'emploi jusqu'à son retour à l'emploi. Il s'inscrit dans la logique du service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi initié en 1998 et inscrit dans le plan national d'action pour l'emploi (PNAE).

La convention bipartite définit les conditions de mise en œuvre opérationnelles du PAP par l'ANPE et les ASSEDIC. Elle précise:

- les modalités d'élaboration du PAP lors d'un entretien à l'ANPE, dans le mois suivant l'inscription ou dans les cas de réinscription du demandeur d'emploi ;
- les modalités d'actualisation du PAP, tous les six mois ;
- les échanges d'information entre ANPE et ASSEDIC pour le suivi du PAP ;
- les aides au retour à l'emploi des demandeurs d'emploi financées par l'UNEDIC : actions de formation préalables à l'embauche, actions de formation spécifiques, aides à la mobilité, aide dégressive à l'employeur.

Pour ce qui concerne le suivi du PAP, la réalisation des actions prévues lors de son initialisation et de son actualisation peut être confié à des partenaires de l'Agence en raison de leur savoir-faire pour des publics spécifiques. Il s'agit du réseau d'accueil des jeunes, des structures «Cap emploi», et de l'APEC. Des conventions nationales puis régionales avec l'ANPE préciseront les modalités de mise en œuvre.

Conformément à ses missions, l'ANPE a un rôle de prescripteur pour l'ensemble des mesures d'aide au retour à l'emploi.

Les frais exposés par l'ANPE pour la mise en œuvre du PAP et des prestations, examen des capacités professionnelles, bilans de compétences approfondis, accompagnement renforcé, sont pris en charge par l'UNEDIC.

Par ailleurs, les échanges d'information entre l'Agence et les ASSEDIC suppose que le fichier des demandeurs d'emploi (GIDE) soit adapté.

Un comité stratégique ANPE/UNEDIC est chargé du suivi de la convention.

Sur les deux premiers mois de mise en œuvre, en juillet et août 2001, 679.031 PAP ont été élaborés. Ces entrées dans le dispositif concernent : les nouveaux inscrits (400.638 personnes), ainsi que les personnes inscrites avant le 1^{er} juillet 2001 et les personnes relevant des publics cible du SPNDE (238.393 personnes).

B. LES AUTRES ORGANISMES

Les subventions aux autres organismes évoluent de la manière suivante :

Évolution des crédits des autres organismes

	En millions d'euros	2002/2001
Centre d'études de l'emploi	5,41	+ 2,0 %
Centre d'études et de recherches sur les qualifications	2,35	+ 2,7 %
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail	11,39	+ 3,2 %
Autres	2,27	+ 0 %
TOTAL	21,4	+ 2,4 %

Il convient de noter que la dotation de l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI), d'un montant de 1,14 million d'euros (7,50 millions de francs), est transférée, en 2002, au budget du ministère de l'environnement.

C. L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

**Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
(AFPA)**

Indicateurs budgétaires (millions d'euros)	1999	2000	2001	2002
Dépenses				
Total	969	985	1 006	Nd
Ressources				
. subventions du budget du MES	680	689	745	756
. ressources propres	329	275	261	Nd
Total	1 009	964	1 006	Nd

Source : "bleu" emploi PLF 2002

1. Le contrat de progrès 1999-2003

Le contrat de progrès signé entre l'État et l'AFPA en janvier 1999 contient cinq orientations majeures :

1. Permettre l'accès des actifs en situation de fragilité sur le marché du travail à la qualification et principalement des demandeurs d'emploi de plus de 25 ans, afin de favoriser leur accès à l'emploi.

Nombre d'heures de formation dispensées par l'AFPA

	1997	1998	1999	2000
Heures de formation dispensées (en millions)	64,20	64,70	63,09	60,90
Dont formation au titre de la commande publique	47,50	49,20	47,10	47,30

Source : compte-rendu de gestion budgétaire 2000

En 2000, l'AFPA a accueilli en formation 91.691 demandeurs d'emploi, dont 59.068 sur la commande publique. La part des adultes entrés en formation sur la commande publique atteint 72,3 %.

2. Mettre en complémentarité les missions confiées à l'AFPA dans le champ de l'aide à la construction d'un parcours de formation avec celles dévolues à l'ANPE en termes d'appui au projet professionnel des demandeurs d'emploi, en vue de leur retour à l'emploi.

En 2000, l'AFPA a reçu 194.060 demandeurs d'emploi pour un service d'appui à la définition du projet de formation, dont 100.325 adressés

par l'ANPE. Parmi les demandeurs d'emploi accueillis, 160.426 ont eu une solution construite (accès à la formation ou solution alternative hors formation recherchée avec l'ANPE).

Indicateurs de résultats	1997	1998	1999	2000	
				Prévision	Résultat
Nombre de bénéficiaires d'un appui à la définition d'un projet de formation (chiffres AFPA)			40 992	90 000	54 295

Source : compte-rendu de gestion budgétaire 2000

Indicateurs de résultats	1997	1998	1999	2000	
				Prévision	Résultat
Part des demandeurs d'emploi de plus de 25 ans parmi les stagiaires entrant en formation (chiffres AFPA)		68,7%	70,1%	72,0%	72,3%

Source : compte-rendu de gestion budgétaire 2000

La part des demandeurs d'emploi entrés en formation à l'AFPA dans le cadre de la relation organisée avec l'ANPE (service intégré d'appui au projet professionnel) a augmenté fortement sur l'année 2000, 48,1 % en décembre 2000 (soit 7,9 points par rapport à fin 1999).

3. Ancrer plus fortement l'activité de l'AFPA dans les objectifs et les priorités des politiques de l'État pour l'emploi et pour la formation professionnelle.

La part des publics prioritaires du SPNDE dans le service d'appui à la définition d'un projet de formation et dans les entrées en formation dépasse 33 % en fin d'année 2000, les résultats étant sensiblement identiques à ceux de l'année 1999.

Toutefois, un effort particulier a été accompli en faveur des bénéficiaires du RMI qui représentent le quart des bénéficiaires du service personnalisé d'appui à la définition du projet de formation et 27 % des entrées en formation.

4. Renforcer les liens de l'AFPA avec les deux autres composantes du service public de l'emploi (SPE) : les services déconcentrés de l'État (DDTEFP et DRTEFP) et l'ANPE.

L'AFPA est impliquée dans le programme de prévention et de lutte contre les exclusions, mis en œuvre dans le cadre du programme de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et contre les exclusions, et de l'action territorialisée du SPE.

A ce titre, elle mobilise largement son dispositif, tant sur le volet orientation, notamment en lien avec l'ANPE dans le cadre du service intégré d'appui au projet professionnel, que sur le volet formation comme indiqué ci-dessus.

Indicateurs de résultats	1997	1998	1999	2000	
				Prévision	Résultat
Part des demandeurs d'emploi parmi les stagiaires en formation (chiffres AFPA)			40,1%	65,0%	48,1%

Source : compte-rendu de gestion budgétaire 2000

En 2000 et 2001, l'AFPA est par ailleurs fortement mobilisée sur les plans d'action locaux mis en œuvre par le SPE pour aider les entreprises à résoudre leurs difficultés de recrutement.

5. Appliquer et clarifier ses modes de relations avec les régions et les branches professionnelles et travailler avec les entreprises au plus près du terrain.

Pour établir, à l'échelon territorial, une concertation plus étroite avec les régions, le contrat de progrès 1999-2003 prévoit la création de comités régionaux consultatifs placés auprès des directeurs régionaux de l'AFPA.

En 2000, 11 comités consultatifs se sont constitués en région, et 3 l'ont été au cours des premiers mois 2001.

Les thèmes de travail ont notamment porté sur l'articulation entre l'ANPE et l'AFPA, les relations avec les branches professionnelles ou la recherche d'une plus grande cohérence entre l'évolution du dispositif de formation de l'AFPA et le plan régional de développement des formations des conseils régionaux. Les autres régions abordent ces thèmes au sein du COREF.

Par ailleurs, la loi quinquennale du 20 décembre 1993 (article 77) a posé le principe de la formalisation de conventions tripartites à conclure entre l'État, la région et l'AFPA en vue de l'adaptation de son contrat de progrès à la situation particulière des régions. En 2000, 6 régions s'étaient dotées de conventions tripartites, et 1 région, déjà dotée d'une convention tripartite dans

le cadre de l'ancien contrat de progrès, a vu cette convention arriver à échéance.

Enfin, dans le champ des relations avec les branches professionnelles, on peut souligner l'implication de l'AFPA dans la mise en œuvre des contrats de qualification jeunes et adultes ainsi que dans les opérations menées au plan local auprès des entreprises présentant des difficultés de recrutement, notamment dans le bâtiment, la mécanique et la réparation automobile.

Les indicateurs de résultat du contrat de progrès

En lien avec ses missions centrales, l'AFPA s'engage à atteindre sept objectifs de progrès traduits en indicateurs selon une nomenclature présentée à l'annexe 3 du contrat de progrès.

Synthèse des résultats

a) l'AFPA s'est mobilisée sur l'orientation globale du contrat de progrès et produit des résultats intéressants en ce qui concerne le ciblage des publics et les conditions d'entrée en formation :

- Taux d'alimentation du dispositif AFPA par l'ANPE : la part des demandeurs d'emploi entrés en formation à l'AFPA dans le cadre du service intégré d'appui au projet professionnel mis en place entre l'ANPE et l'AFPA progresse: le taux d'alimentation du dispositif de formation AFPA est de 48,1 % à fin décembre 2000 (soit +7,9 points par rapport à fin décembre 1999).

- Taux d'adultes : la part des demandeurs d'emploi adultes (bénéficiaires âgés de plus de 25 ans à l'entrée en stage) parmi les demandeurs d'emploi accueillis en formation à l'AFPA, dans le cadre de sa commande publique, a dépassé l'objectif fixé à 72 % en atteignant à fin décembre 2000 72,3 %, contre 70,1 % à fin décembre 1999.

- La part des publics prioritaires du SPNDE dans le service intégré d'appui au projet professionnel et dans les entrées en formation à l'AFPA atteint près de 34 % à fin décembre (33,8 % pour le service d'appui à la définition du projet de formation contre 33,9 % à fin décembre 1999, et 34 % pour les entrées en formation, contre 33,2 % à fin décembre 1999).

- L'affectation des effectifs aux services directs aux bénéficiaires : la part des emplois affectés aux services directs aux bénéficiaires au regard de l'ensemble des emplois, qui doit augmenter, évolue dans le bon sens, atteignant en 2000, 63,50 % des ETP contre 62,85 % en 1999 et 62,14 % en 1998 (base ETP moyen annuel CDI + CDD).

- En 2000, le délai d'entrée en formation diminue (c'est le délai entre le début du service d'appui à la définition du projet de formation, dit S2, et la première entrée en formation à l'AFPA pour une action financée par la commande publique).

En 2000 : 62,9 % des bénéficiaires sont entrés en formation dans les quatre mois qui suivent le début du S2, contre 58,1 % à fin décembre 1999 ; 78 % des bénéficiaires entrent en formation dans les six mois (75 % en 1999). Enfin, le délai moyen entre le début du S2 et l'entrée en formation s'établit à 115 jours contre 123 en 1999. L'association se rapproche ainsi de l'objectif de 70 % de bénéficiaires entrés en formation dans les 4 mois, qui lui était assigné sans toutefois l'atteindre.

b) l'AFPA doit en revanche progresser sur d'autres indicateurs :

- Le taux d'encadrement des formations (rapport entre le stock moyen de stagiaires au nombre d'équivalent temps plein formateur) s'établit en 2000 à 9,6 bénéficiaires par formateur, contre 9,8 en 1999. Cette baisse s'explique en partie par les difficultés de recrutement de stagiaires que l'AFPA a rencontrées au cours du premier trimestre, mais qu'elle a su redresser au cours du second trimestre 2000. Elle s'explique aussi par l'accroissement du taux d'abandon en cours de stage pour des motifs de reprise de l'emploi.

- Le taux de poursuite de pré-qualification en formation qualifiante (proportion des bénéficiaires qui, après avoir réalisé une étape de pré-qualification, ont poursuivi leur parcours en formation) se situe à 40,0 %, contre 40,7 % en 1999. Dans le même temps, la proportion des parcours financés par la commande publique comportant une étape de pré-qualification dans l'ensemble des parcours de formation est de 9,5 %, soit 0,4 % de plus qu'en 1999.

- Le taux de sortie anticipée augmente : 18 % contre 16,4 % en 1999. Cette augmentation est essentiellement due à la reprise d'emploi (3.805 personnes contre 3.244 à la fin décembre 1999), soit une augmentation de 3 points sur ce motif (28 % du total des sorties anticipées en 1999 sont dues à une reprise d'emploi, 31 % en 2000).

- Le taux de diplômes diminue : c'est le nombre de bénéficiaires qui ont obtenu un titre homologué du ministère rapporté à l'ensemble des bénéficiaires qui ont réalisé une formation financée par la commande publique. Ce taux est de 45,3 % à fin décembre 2000, contre 47,6 % à fin décembre 1999. Cette diminution s'explique largement par l'augmentation de sorties anticipées en cours de stage.

En revanche, le taux de réussite aux examens progresse (85,8 %, soit 2 points de plus qu'en 1999), ce qui témoigne du maintien de la qualité des formations dispensées.

2. Les crédits demandés pour 2002

Evolution des crédits alloués à l'AFPA depuis 1993

(en millions d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 prévision
Subvention										
LFI (y.c. CPER)	608,18	595,24	598,06	606,96	608,49	610,41	629,31	660,85	690,59	705,93
Mouvement de crédit	-18,14	-12,41			-4,57	2,29				
Transfert Y. Bodiguel					1,77					
Subvention encaissée⁽¹⁾	590,04	582,83	598,06	606,96	605,68	612,70	629,31	660,85	690,59	705,93

(1) y compris les sommes virées à la section investissement (11,02 M€ en 1996, 4,34 M€ en 1997, 4,95 M€ en 1998, 3,58 M€ en 1999, 8,81 M€ en 2000 et 13,00 M€ en 2001)

Les moyens globaux alloués à l'AFPA par l'Etat ont évolué de la manière suivante :

- maintien en euros constants de la subvention principale pour la période d'activité 1994-1998 ;

- progression de 15,24 millions d'euros (100 millions de francs) en 1999, 31,54 millions d'euros (206,89 millions de francs) en 2000, 29,73 millions d'euros (195,02 millions de francs) en 2001 et 15,34 millions d'euros (100,62 millions de francs) en 2002 ; cette évolution est liée aux orientations du contrat de progrès 1999-2003, avec notamment le développement du service d'aide à l'élaboration du parcours de formation en lien avec le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) et la mise en oeuvre du nouveau schéma directeur du système d'information de l'AFPA.

Effectifs globaux moyen depuis 1993 et premier semestre 2001

(moyenne annuelle)

Années	CDI		CDD	
	ETP	Physiques	ETP	Physiques
1993	10 116,00	10 397	1 129,00	1 289
1994	10 067,36	10 474	741,00	859
1995	9 934,77	10 589	670,67	793
1996	9 861,78	10 575	760,25	925
1997	9 912,84	10 538	728,05	873
1998	9 865,14	10 391	836,72	1 006
1999	9 879,88	10 338	782,96	943
2000	10 042,83	10 369	876,44	1 031
2001 (au 30 juin 2001)	10 110,03	10 423	1 084,49	1 283

NB. L'évolution des effectifs en 2000 et 2001 s'explique par la mise en œuvre de l'accord sur la réduction du temps de travail signé le 24 décembre 1999.

Le projet du budget de fonctionnement est de 705,93 millions d'euros (4,63 milliards de francs), dont 1,61 million d'euros (10,56 millions de francs) au titre des contrats de plan Etat-régions (CPEP).

Comme dans les budgets précédents, le projet de budget pour 2002 traduit les orientations définies dans le contrat de progrès signé avec l'Etat en 1999, lequel prend en compte le PNAE 1998-2002 consécutif à la résolution du Conseil européen sur l'emploi de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997. Il permet de resituer l'AFPA dans son rôle au sein du service public de l'emploi.

Les demandes budgétaires 2002 s'inscrivent également dans un contexte nouveau marqué :

- par l'application de la nouvelle convention d'assurance chômage et la décision prise par le gouvernement d'offrir à tous les demandeurs d'emploi la possibilité de contractualiser avec l'ANPE, un projet d'action personnalisé ;
- par la décision d'élargir cette démarche à tous les bénéficiaires du RMI dès 6 mois d'allocation ;
- par l'application des nouvelles dispositions législatives relatives à la validation des acquis d'expérience.

Parmi les mesures nouvelles, il convient de citer :

1°) l'appui personnalisé à la définition du projet de formation, pour 4,57 millions d'euros (30 millions de francs)

L'appui au projet professionnel a comme finalité d'aider les personnes à élaborer et mettre en oeuvre leur projet personnel et professionnel, par l'information et le conseil sur les réalités du travail, l'évolution des métiers et des professions, le marché de l'emploi et les formations professionnelles adaptées aux compétences à acquérir. L'AFPA assure cette mission en partenariat avec l'ANPE et les réseaux existants au plan local pour assurer la complémentarité des services nécessaires au plus près des besoins exprimés.

Ainsi, l'AFPA, sur sa commande publique, apportera une aide à la construction de projets de formation pour des demandeurs d'emploi jeunes et adultes, ayant des déficits de compétences ou des qualifications inadaptées aux besoins des entreprises, en fonction des besoins repérés par l'ANPE. Elle les accompagnera jusqu'à leur entrée en formation, à l'AFPA ou dans un autre organisme de formation.

La mise en oeuvre du PAP sera l'occasion de construire, avec l'ANPE, une politique plus active de coopération dans la résolution des besoins de formation. En effet, le PAP par sa généralisation pourrait révéler un besoin accru de formation pour répondre à la fois aux besoins d'adaptation des compétences liées à la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication et aux pénuries de main d'œuvre qualifiée sur un grand nombre de métiers.

2°) la validation des acquis

Par redéploiement de sa commande publique, dans le cadre de la politique de certification, l'AFPA va contribuer à la mise en oeuvre de la validation des acquis.

Ces mesures s'inscrivent dans l'évolution actuelle du cadre législatif relatif à la validation des acquis (projet de loi de modernisation sociale, arrêté du 1^{er} mars 2001 relatif aux conditions de délivrance des certificats de formation professionnelle du ministère de l'emploi et de la solidarité).

Elles se traduiront par :

- une montée en charge des certificats de compétences professionnelles délivrés ;

Les expérimentations menées depuis 1999 ont permis de tester un mode de reconnaissance des compétences professionnelles acquises par l'expérience. Les travaux d'évaluation conduits par des experts indépendants

ont révélé la pertinence des approches proposées par l'AFPA et sa capacité de réponse à un besoin réel de validation des acquis exprimé tant par les actifs demandeurs d'emploi ou salariés que par les entreprises.

- la construction d'un service d'appui au projet de validation des acquis visant à accompagner les personnes dans leur projet ;
- la mise en place de cellules techniques pour faire fonctionner le dispositif de validation.

D. UNE EXPÉRIMENTATION INTÉRESSANTE : LA GLOBALISATION DES CRÉDITS DES SERVICES DE LA RÉGION CENTRE

Les services déconcentrés du ministère disposent de compétences d'administration générale pour gérer les crédits de fonctionnement qui leur sont délégués par l'administration centrale.

A titre expérimental, une mesure de globalisation des crédits de personnel et de fonctionnement sera lancée au cours de l'année 2002 : elle concernera la région Centre.

Un nouveau chapitre budgétaire 37-63 a ainsi été créé, d'un montant de 14,88 millions d'euros (97,61 millions de francs), répartis en 12,05 millions d'euros (79,04 millions de francs) au titre des dépenses de personnel, et 2,83 millions d'euros (18,56 millions de francs) au titre de la dotation globale de fonctionnement.

Dans le cadre des décisions du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000, appelant chaque ministère à conduire au cours de l'année 2001 une démarche de contractualisation et de globalisation des moyens de fonctionnement et de rémunération avec certains services déconcentrés, le ministère de l'emploi a décidé d'engager dans le cadre du projet de loi de finances pour 2002 une expérimentation couvrant la période 2002-2004 sur la base d'une contractualisation avec les services déconcentrés de la région Centre.

Cette expérimentation vise, par une déconcentration accrue fondée sur la globalisation des crédits et la pluriannualité, à responsabiliser les services déconcentrés et positionne le niveau régional comme instance d'animation et de pilotage de l'expérimentation et de mise en œuvre du contrôle de gestion.

L'expérimentation prendra la forme d'un contrat de trois ans signé par le CTRI de la région Centre et l'administration centrale. Le contrat définira les priorités d'action assignées à la région, ainsi que les résultats attendus assortis d'indicateurs. Il fixera les moyens correspondants sur une base régionale, au vu d'un budget triennal élaboré en collaboration entre les services déconcentrés de la région Centre et l'administration centrale. Sur cette base, le CTRI disposera de la plus grande latitude possible pour répartir les moyens entre services déconcentrés, en fonction des priorités retenues.

La contractualisation s'appuie sur la mise en place d'une fongibilité locale des crédits du titre III. Ainsi, un chapitre unique (chapitre 37-63), dédié à l'expérimentation en région Centre, sera-t-il créé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2002, regroupant deux articles :

- article 10 « Personnel, rémunérations d'activité et charges sociales », regroupant les crédits de rémunération et d'action sociale des personnels en place en 2001, pour une dotation globale de 12 millions d'euros ;

- article 20 « Dotation globale de fonctionnement », regroupant les crédits logistiques relatifs aux locaux (2,29 millions d'euros), les crédits de statistiques et d'études (0,91 million d'euros), de communication et d'information (0,137 million d'euros), de modernisation (0,076 million d'euros) et d'informatique (0,305 million d'euros).

Au total, la dotation affectée au chapitre 37-63 « Dotation globalisée expérimentale de la région Centre » s'élève à 14,88 millions d'euros (97,61 millions de francs).

Conformément aux dispositions de la loi organique portant réforme de l'ordonnance sur les lois de finances, un principe de fongibilité asymétrique entre articles sera appliqué. En vertu de ce principe, l'article 20 pourra être abondé en gestion à partir des excédents constatés sur l'article 10. Les crédits de l'article 20 seront en outre reportables d'un exercice à l'autre.

Le contrat sera signé avant la fin de l'année 2001. Sa préparation donne lieu à des réunions hebdomadaires entre des représentants des services déconcentrés de la région Centre et les représentants de l'administration centrale, dans le but de bâtir le budget triennal. La mise en œuvre d'une fongibilité portant sur les crédits du titre III ne constitue qu'une première étape, puisqu'il a été convenu avec la direction du Budget d'étudier dès 2002 les modalités d'une fongibilité étendue aux crédits d'intervention des services déconcentrés, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2003.

*

* *

Les indicateurs de coût ont évolué de la manière suivante depuis 1999 :

**Indicateur de coûts : dépense totale
(millions d'euros)**

Composantes de l'agrégat	1999	2000	2001	2002	Evolution 2002/1999 (en %)
			LFI	PLF	
Administration générale et services opérationnels communs	451	462	535	588	30,4
ANPE	881	973	1 075	1 169	32,7
AFPA et autres organismes de formation	721	729	780	792	9,8
Relations du travail	37	45	44	44	18,9
Etudes et coopérations internationales	16	17	18	19	18,8
Frais de gestion du CNASEA	35	33	29	32	-8,6
Total	2 141	2 259	2 481	2 644	23,5
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	74	88	112	110	43,7
Effectifs budgétaires					
Administration générale	9 985	10 115	10 339	10 589	6,1
ANPE ⁽¹⁾	16 543	16 990	17 223	17 573	6,2
AFPA : nombre de salariés (ETP)	10 663	10 919	11 173	Nd	

(1) Hors 3 650 agents financés par l'UNEDIC en 2001 dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle convention UNEDIC

Source : "bleu" emploi PLF 2002

CHAPITRE DEUX

LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les crédits relatifs à la formation professionnelle s'élèvent à **3,91 milliards d'euros** (25,62 milliards de francs) en 2002, en diminution de 3,67 % par rapport à 2001. Ils représentent, comme l'année dernière, **23,3 % de l'ensemble des dépenses de ce budget.**

Participation de l'État à la formation professionnelle
(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				
	Dotations 2001	Demandées pour 2002	Dotations 2001	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2002
Dépenses ordinaires Titre IV			4 050 563 038		4 050 563 038	- 157 110 284	3 893 452 754
Totaux pour les dépenses ordinaires			4 050 563 038		4 050 563 038	- 157 110 284	3 893 452 754
Dépenses en capital Titre VI	4 235 000	12 293 000	4 235 000			12 293 000	12 293 000
Totaux pour les dépenses en capital	4 235 000	12 293 000	4 235 000			12 293 000	12 293 000
Totaux généraux	4 235 000	12 293 000	4 054 798 038		4 050 563 038	- 144 817 284	3 905 745 754

Cet agrégat regroupe l'ensemble des crédits destinés aux actions de soutien à la formation professionnelle : formation en alternance, actions de formation à la charge de l'Etat, et dotation globale de décentralisation.

I. LA FORMATION EN ALTERNANCE

Les crédits alloués à la formation en alternance passent de 2 milliards d'euros (13,13 milliards de francs) en 2001 à **2,07 milliards d'euros** (13,57 milliards de francs) **en 2002**, soit une **progression de 3,3 %**.

A. LES CONTRATS D'APPRENTISSAGE

Depuis 1979, l'Etat compense auprès des régimes sociaux l'exonération des cotisations salariales et patronales assises sur les rémunérations des apprentis. En outre, dans le cadre de la loi du 6 mai 1996, l'Etat verse à l'entreprise une aide à l'embauche, « recentrée » en 1999 sur les publics de niveau de formation correspondant au BEP ou au CAP, ainsi qu'une indemnité de soutien à la formation à l'issue de chaque année du cycle de formation. Depuis 2001, l'aide à l'embauche est réservée aux entreprises de moins de 20 salariés.

Les crédits affectés aux contrats d'apprentissage s'établissent à 1,61 milliard d'euros (10,57 milliards de francs), répartis en 786,03 millions d'euros (5,16 milliards de francs) pour les primes, et 824,75 millions d'euros (5,41 milliards de francs) au titre de l'exonération de cotisations sociales, soit une **hausse de 3,3 % par rapport à 2001**.

Il convient de noter les évaluations visiblement difficiles qui président à la budgétisation initiale de ce type de crédits.

En 1999, la loi de finances initiale avait évalué à 230.000 le nombre de nouveaux contrats, mais cet objectif n'avait pas été tout à fait tenu. Une diminution des entrées dans ce type de contrat avait été prévue par la loi de finances initiale pour 2000, avec 220.000 nouveaux contrats, mais plus de 12.500 supplémentaires ont finalement été réalisés. Le projet de loi de finances pour 2001 retenait un flux d'entrée plus important, soit 230.000 nouveaux contrats ; les résultats ne sont pas encore connus. Le présent projet de budget prévoit 240.000 nouveaux contrats, ce qui explique la hausse des crédits alloués à ce dispositif, même s'il convient de s'interroger sur la pertinence de l'inscription de contrats budgétaires supplémentaires alors qu'un nombre moindre d'entreprises pourra en bénéficier, du fait du « recentrage » du dispositif.

Une insuffisance de crédits sur les articles consacrés à l'apprentissage en 2000

Les dépenses concernant les formations en alternance font apparaître des insuffisances de crédits sur l'apprentissage. Cette situation résulte principalement de l'absence de versement du COPACIF au fonds de concours pour couvrir une partie des exonérations, soit 76,2 millions d'euros (500 millions de francs), du nombre d'entrées supérieur à celui prévu par la loi de finances pour 2000 (230 000 prévues contre 240 675) ainsi que d'une prévision budgétaire d'évolution du SMIC inférieure à la réalité. Par ailleurs, un report de charges de la gestion précédente concernant les exonérations d'un montant de près de 297,25 millions d'euros (1,95 milliard de francs) a été payé en 2000.

Source : ministère de l'emploi

B. LES CONTRATS DE QUALIFICATION - JEUNES

Le contrat de qualification a pour objet d'assurer à des jeunes une formation conduisant à un titre ou un diplôme de l'enseignement technologique ou professionnel, un titre homologué ou une qualification reconnue dans les classifications des conventions collectives. Les jeunes sont rémunérés par référence au SMIC, et reçoivent une formation correspondant à 25 % du temps de travail.

L'aide de l'Etat à la formation en alternance dans le cadre des contrats de qualification prend la forme d'exonération de charges sociales aux entreprises : la dotation prévue pour 2002 s'établit à 423,7 millions d'euros (2,78 milliards de francs), soit une quasi-stabilisation (- 0,17 %) par rapport à l'année précédente. Le nombre d'entrées prévu est de 135.000 en 2002, après 123.000 en 2001.

La dotation pour les primes de qualification, qui s'établissait à 23,93 millions d'euros (près de 157 millions de francs) en 2001, est désormais supprimée.

Contrats en alternance : évolution en flux annuels
(France entière)

	1998	1999	2000	Cumul Janvier- Juin 2001
Contrat de qualification	116 194	118 548	134 306	51 191
Contrat d'adaptation	60 308	56 261	64 975	32 861
Contrat d'orientation	5 595	6 571	7 892	5 117
Total	182 097	181 380	206 273	89 169

- **Contrat de qualification**

La hausse des entrées de jeunes en contrat de qualification se poursuit : 134 306 contrats ont été signés en 2000, soit une progression de 13 %, après 2 % en 1999 et 15 % en 1998.

- **Contrat d'adaptation**

Les entrées en contrat d'adaptation passent de 56 261 en 1999 à 64 975 en 2000, soit une hausse de 15,5 % en un an.

- **Contrat d'orientation**

Avec 7 900 nouvelles entrées en 2000, le contrat d'orientation a poursuivi son développement à un rythme plus soutenu qu'en 1999 (+ 20 % contre + 18 % en 1999).

La reprise de l'emploi laisse présager un développement de ces trois types de contrats pour les années 2001 et 2002, notamment du contrat de qualification.

L'Etat finance ces contrats de deux manières :

- par la compensation des exonérations de charges sociales (part patronale) pour les contrats de qualification (chapitre 44-78, article 10, en loi de finances pour 1998 et chapitre 43-70, article 22, depuis 1999) :

	1999	2000	2001
LFI	397 587 037	405 514 386	424 418 064
Dépenses (ACCT)	375 481 930		

- par une aide aux entreprises : prime à l'embauche (chapitre 43-05, article 20, en 1998 et chapitre 43-70, article 21, depuis 1999). Il s'agissait d'une prime unique de 1.67,14 euros (7 000 francs) pour les contrats de qualification de plus de 18 mois ou de 762,25 euros (5 000 francs) pour ceux d'une durée inférieure à 18 mois.

La reprise économique ayant contribué largement à la diminution du chômage des jeunes ces dernières années, il ne s'avérait plus nécessaire, dans ces conditions, de maintenir l'aide à l'embauche pour les employeurs recrutant des jeunes en contrat de qualification.

Le décret n° 2000-1323 du 26 décembre 2000, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001, a donc abrogé le décret n° 98-909 du 12 octobre 1998 qui

ciblait l'aide à l'embauche sur les contrats de qualification conclus avec des jeunes de bas niveau de formation initiale.

En revanche, les employeurs continuent de bénéficier de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale au titre des contrats de qualification et d'orientation, les régimes spécifiques d'exonération de charges sociales étant maintenus en 2002.

C. LES CONTRATS DE QUALIFICATION - ADULTES

Le contrat de qualification destiné aux adultes a été institué, à titre expérimental, par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Il est destiné aux demandeurs d'emploi de plus de 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle.

Les crédits destinés à ce dispositif s'élèvent à **34,61 millions d'euros** (227,03 millions de francs), 31,71 millions d'euros (208 millions de francs) au titre de l'exonération de cotisations sociales, et 2,9 millions d'euros (19,02 millions de francs) pour le financement de primes, **en recul très important de près de 54 %**.

Ce dispositif avait été présenté comme l'une des principales mesures de la loi contre les exclusions précitée. Il convient ainsi de rappeler que, lors de l'examen du projet de loi, le gouvernement entendait consacrer à ce dispositif plus de 228 millions d'euros (1,5 milliard de francs) en 2000. Or, les objectifs ont été constamment revus à la baisse, notamment en ce qui concerne les flux annuels d'entrées : 14.000 entrées sont ainsi prévues l'année prochaine, comme en 2001, mais seules 6.548 entrées avaient été réalisées en 2000 alors que 15.000 avaient été budgétées.

L'expérimentation du dispositif avait été prorogée, l'année dernière, jusqu'au 30 juin 2002.

En revanche, les employeurs continuent de bénéficier de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale au titre des contrats de qualification et d'orientation, les régimes spécifiques d'exonération de charges sociales étant maintenus en 2002.

Cette année encore, le dispositif va connaître une modification, puisque le régime d'exonération spécifique relatif aux contrats de qualification adultes est remplacé par les allègements de charges sociales liés à la réduction du temps de travail. En contrepartie, une revalorisation de la prime est prévue à compter du 1^{er} janvier 2002.

Soutien aux contrats de formation en alternance

	1997	1998	1999	2000	LFI 2001	PLF 2002	Evolution 2002/1997 (en %)
--	------	------	------	------	----------	----------	----------------------------------

Flux annuels d'entrées en contrats de formation en alternance

En contrat d'apprentissage	207 279	213 892	223 837	232 769	230 000	240 000	15,8
En contrat de qualification (jeunes)	99 689	114 876	116 677	132 274	123 000	135 000	35,4
En contrat de qualification (adultes)			3 207	6 548	14 000	14 000	336,15
Total	306 968	328 768	343 721	371 591	367 000	389 000	26,7

Stocks annuels moyens

d'apprentissage	313 000	334 000	350 000	366 000		
En contrat de qualification (jeunes)	121 000	132 000	146 000	156 000		
En contrat de qualification (adultes)			1 000	5 200		
Total	434 000	466 000	497 000	527 200		

Source : DARES - "bleu" emploi PLF 2002

**Les prélèvements sur les fonds de la formation professionnelle :
une affaire intéressante pour l'Etat**

1. – En 1996, 1997 et 1998, les fonds de la formation professionnelle continue ont fait l'objet de trois prélèvements exceptionnels :

a) au titre du COPACIF

Le comité paritaire du congé individuel de formation (COPACIF) est un fonds national habilité à recueillir les excédents financiers des organismes collecteurs gérant les contributions des employeurs au financement du congé individuel de formation, et, en application de l'article 131 de la loi de finances pour 2000, les excédents financiers dégagés au titre du capital de temps de formation.

En 1996, l'article 29 de la loi de finances pour 1996 a soumis le fonds à une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat égale à 60 % de la différence entre, d'une part, le cumul des montants de la trésorerie des fonds au 31 décembre 1995 et des excédents financiers recueillis au 31 mars 1996 et, d'autre part, le montant des sommes versées à des organismes collecteurs, après constatation de leurs besoins de trésorerie entre le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} août 1996. Cette contribution s'est élevée à 223,34 millions d'euros (1,465 milliard de francs).

b) au titre de l'AGEFAL

L'association de gestion du fonds des formations en alternance (AGEFAL), association loi 1901, est chargée de réguler le système de financement de l'alternance. Elle a fait l'objet de deux prélèvements :

- l'article 40 de la loi de finances pour 1997 a institué une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat égale à 40 % de la trésorerie nette de l'organisme au 31 juillet 1997, soit 208,86 millions d'euros (1,37 milliard de francs) ;

- l'article 75 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a institué une contribution exceptionnelle au budget de l'Etat de 76,22 millions d'euros (500 millions de francs), devant être versée avant le 1^{er} septembre 1998. Le paiement a été effectué auprès des services du Trésor public le 31 juillet 1998.

Ces trois prélèvements, liés à l'existence d'une trésorerie excédentaire, ont été institués par voie législative, sous la forme de contributions exceptionnelles au budget de l'Etat.

Les prélèvements de 1996 et 1997 ont été pris en compte dans l'équilibre des décrets d'avances prévoyant au profit du budget de l'emploi une ouverture de crédits pour financer l'apprentissage et, en 1997, les contrats de qualification.

Le prélèvement de 1998 a contribué à l'équilibre général de la loi de finances.

2) – En 1999, une contribution de 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) a été versée par l'AGEFAL, via la procédure de fonds de concours, et rattachée sur le budget de l'emploi, sur la ligne finançant les primes d'apprentissage (chapitre 43-70, article 11).

3) – L'article 131 de la loi de finances pour 2000 prévoit que les excédents du COPACIF peuvent « *exceptionnellement concourir aux actions de l'Etat en matière de formation professionnelle* » (article L. 961-13 complété du code du travail).

Dans ce cadre, pour 2000, était prévu le versement d'une contribution de 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) du COPACIF, rattachée par voie de fonds de concours au chapitre 43-70, article 11 finançant les primes d'apprentissage.

Le COPACIF refusant d'effectuer spontanément ce versement, l'article 50 de la loi de finances rectificative pour 2000 l'a soumis à une contribution obligatoire au budget de l'Etat du même montant, avant le 30 juin 2001. Le paiement a été effectué auprès des services du Trésor public par chèque du 26 juin 2001.

Ce décalage de paiement a effectivement conduit, comme l'a souligné la Cour des comptes, à un manque à gagner de 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) sur la gestion 2001, la loi de finances ayant été calculée en prenant en compte ce versement.

Ce décalage s'est traduit par le report sur la gestion 2001 du paiement à l'ACOSS des remboursements d'exonération de charges sociales dues au titre de l'apprentissage.

4) – Pour 2001, une participation du COPACIF au financement des primes d'apprentissage (chapitre 43-70, article 11), par voie de fonds de concours, est prévue à hauteur de 22,87 millions d'euros (150 millions de francs). Elle n'a pas encore été versée au 1^{er} septembre 2001.

II. LA FORMATION DES SALARIÉS PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT

Les crédits consacrés aux actions de formation à la charge de l'Etat représentent **4.691,8 millions de francs** en 2001, contre 5.720,1 millions de francs en 2000, soit un **recul de près de 18 %**.

A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Elles baissent de 1,9 %, pour s'établir à **172,85 millions d'euros** (1,13 milliard de francs) en 2002.

1. La politique contractuelle

La politique contractuelle de formation des salariés vise à anticiper les besoins de compétences et à développer la formation continue des entreprises en lien avec leurs stratégies de développement économique.

L'objectif est de connaître l'évolution des métiers et des qualifications afin de favoriser l'adaptation des compétences des salariés confrontés à des mutations économiques, organisationnelles ou technologiques

fortes - c'est le contrat d'études prospectives - et d'accompagner ou d'encourager les démarches d'investissement en formation dans les entreprises, d'enrichir le dialogue social sur les métiers et sur la formation professionnelle au sein des entreprises et des branches - ce sont les engagements de développement de la formation.

Les crédits passent de 43,30 millions d'euros (284 millions de francs) en 2001 à 41,92 millions d'euros (près de 275 millions de franc en 2002, soit une diminution de 3,2 %.

2. Les contrats de plan Etat-régions (CPER)

Le volet formation professionnelle de la nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions (2000-2006) comporte des actions conjointes de l'Etat et des régions, en fonctionnement et en investissement.

Les crédits de fonctionnement à la charge de l'Etat inscrits en 2002 s'élèvent à 53,51 millions d'euros (351 millions de francs), soit une diminution de 16,7 %.

3. Les autres dispositifs

Il s'agit de formations financées par le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS), destinées, soit à des publics particulièrement défavorisés - illettrés, réfugiés, détenus -, soit à développer la promotion sociale au sein des entreprises, notamment à l'égard des cadres moyens, ou d'aides versées à des organismes de formation ou d'information sur la formation.

Ces crédits augmentent de 12,8 %, et représentent 77,42 millions d'euros (507,84 millions de francs).

Il convient de préciser qu'est créé un nouvel article 43, doté de 3,64 millions d'euros (23,88 millions de francs), destiné à la validation des acquis de l'expérience : en effet, le droit reconnu à toute personne par le projet de loi de modernisation de faire valider les acquis de son expérience en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'un titre nécessite la mise en place de plateformes régionales d'information et d'orientation vers la validation, qui réaliseront des prestations de conseils.

B. LES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATION

Les dépenses de rémunération regroupent :

- la rémunération des stagiaires de l'AFPA - allocation de stage prévue par le livre IX du code du travail -, qui progresse très légèrement de 0,6 %, à 153,32 millions d'euros (1,01 milliard de francs) ;

- la rémunération des stagiaires relevant du programme national de formation professionnelle, et des actions en faveur des jeunes de Mayotte et de Corse, qui restent à la charge de l'Etat : 155,44 millions d'euros (1,02 milliard de francs) pour le premier (+ 1,4 %), et 1,79 million d'euros (11,74 millions de francs) pour les secondes (+ 6,5 %) ;

- l'allocation de formation-reclassement, et l'allocation de fin de formation : l'AFR est un dispositif institué en 1988, destiné à assurer la rémunération des demandeurs d'emploi entrant en formation ; il est ouvert aux chômeurs indemnisés par l'UNEDIC bénéficiaires de l'allocation unique dégressive (AUD) depuis moins de six mois, et leur offre la possibilité de suivre une formation afin de faciliter leur reclassement ; l'entrée en formation ouvre droit au versement par l'UNEDIC d'une allocation de formation-reclassement, dont le montant est égal à celui de l'AUD et dont la caractéristique essentielle est la non-dégressivité. La dotation budgétaire qui lui est allouée s'établit à 38,11 millions d'euros (près de 250 millions de francs), en très fort recul de 83,3 % par rapport à 2001 : en effet, dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage, les demandeurs d'emploi qui engageront des formations dans le cadre du programme d'aide au retour à l'emploi (PARE) seront pris en charge par le régime d'assurance chômage ; l'allocation de fin de formation permettra à ceux d'entre eux qui auront épuisé leurs droits à indemnisation à ce titre de poursuivre la formation en cours en maintenant un revenu de remplacement.

C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DANS LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Il s'agit des dotations en capital figurant dans les contrats de plan Etat-régions : 12,29 millions d'euros (80,64 millions de francs), en progression de 190,3 %.

III. LES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION

Les dotations de décentralisation résultent, d'une part, de la loi du 7 janvier 1983 transférant aux régions la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, d'autre part, de la loi du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage destinée à compenser l'allongement de la durée des formations en CFA et, enfin, de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 en ce qui concerne les actions de formation destinées à l'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 26 ans.

L'ensemble des crédits destinés à la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage s'élève à **1,30 milliard d'euros** (8,55 milliards de francs) en 2002, contre 1,25 milliard d'euros (8,21 milliards de francs) en 2001, soit une **progression de 4 %**.

A. L'APPLICATION DE LA LOI DU 7 JANVIER 1983

Cette loi, complétée par celle du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage, transfère aux régions la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, et vise par ailleurs à compenser l'allongement de la durée des formations en centre de formation des apprentis.

Les crédits s'élèvent à 550,57 millions d'euros (3,61 milliards de francs), soit une progression de 4,1 %, dont 17,71 millions d'euros (116,17 millions de francs) au titre de la loi du 23 juillet 1987.

B. LA LOI QUINQUENNALE DU 20 DÉCEMBRE 1993

Cette loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle pose le principe de la décentralisation des actions de type qualifiant pour les jeunes de 16 à 25 ans, à compter du 1^{er} juillet 1994.

Elle comporte une dotation globale calculée à partir des dépenses des régions au titre du fonctionnement des actions de la rémunération des stagiaires, et des frais de gestion des conventions. Cette dotation représente 305,57 millions d'euros (2 milliards de francs) en 2002, en hausse de 4,1 %. Elle est complétée par une enveloppe de rééquilibrage géographique versée sur des critères d'aménagement du territoire, pour compenser les coûts supplémentaires des actions de formation en milieu rural. Son montant est de 9,20 millions d'euros (60,35 millions de francs) en 2002.

C. LA DÉCENTRALISATION DES AUTRES ACTIONS

Depuis le 1^{er} janvier 1999, toutes les actions pré-qualifiantes, de mobilisation ainsi que les mesures d'accompagnement sont décentralisées au niveau des régions. Entre 1994 et 1999, les crédits avaient fait l'objet de délégations de compétence qui permettaient aux régions d'anticiper ainsi sur ce mouvement de décentralisation.

Les crédits représentent 437,29 millions d'euros (2,87 milliards de francs), en progression de 4,1 %, dont 223,90 millions d'euros (1,47 milliard de francs) au titre des dépenses de fonctionnement et 213,39 millions d'euros (1,40 milliard de francs) pour les rémunérations.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, l'ensemble du dispositif de formation continue des jeunes est de la compétence des régions.

Dotations de décentralisation de la formation professionnelle

(en euros)

Chapitre 43-06	1999	2000	2001	2002 PLF
Article 10 Loi du 7 janvier 1983	490 655 342	494 683 623	511 851 351	532 859 731
Article 20 Rénovation de l'apprentissage	16 318 847	16 452 825	17 016 206	17 708 535
Article 40 Loi du 10/01/1998 : CT de Mayotte	206 743	208 440	215 578	224 349
Article 50 Loi quinquennale du 20/12/1993	281 587 458	2 838 999 291	293 620 627	305 567 023
Article 60 Rééquilibrage aménagement du territoire	8 479 038	8 548 651	8 841 345	9 201 100
Article 70 Actions décentralisées en faveur des jeunes (fonctionnement)	206 211 386	208 023 721	215 146 911	223 900 486
Article 70 Actions décentralisées en faveur des jeunes (rémunérations)	196 645 494	198 259 953	205 048 811	213 391 529
Article 90 Frais de gestion du CNASEA	4 035 030	4 067 788	4 207 077	4 378 249
Total	1 204 139 337	1 214 144 290,86	1 255 947 936	1 307 231 002

*

* *

Les dotations allouées à cet agrégat ont évolué de la manière suivante depuis 1999 :

Indicateur de coûts : dépenses budgétaires
(millions d'euros)

	Composantes de l'agrégat	1999	2000	2001	2002 PLF	Evolution 2002/1999 (en %)
	Soutien aux contrats de formation en alternance	1 861	1 867	2 002	2 069	11,2
	<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	77				
	Actions de formation à la charge de l'État	949	888	720	554	-41,6
	<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	15	12			
1	Dotations globales de décentralisation	1 204	1 214	1 256	1 306	8,5
	Total	4 010	3 965	3 978	3 929	-2,0
	<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	92	12			

1. Figure sur cette ligne l'intégralité des crédits du chapitre 43-06 (les crédits de l'article 90 figuraient précédemment à l'agrégat 1 - frais de gestion du CNASEA).
Source : "bleu" emploi PLF 2002

CHAPITRE TROIS

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

Cet agrégat regroupe les actions consacrées à l'insertion professionnelle spécifique en faveur des jeunes, des publics en difficulté et des travailleurs handicapés.

L'ensemble des crédits alloués à ces actions en 2002 s'élève à **7,76 milliards d'euros** (50,90 milliards de francs), en **baisse de près de 1%** par rapport à l'année dernière, après une diminution de 2,7 % en 2001. Ils représentent **46,2 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'emploi** (45,9 % en 2001).

I. LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DES JEUNES

Ces crédits s'établissent à 3,41 milliards d'euros (22,40 milliards de francs), soit une **augmentation de 3,3 %** par rapport à 2000.

A. LE RÉSEAU D'ACCUEIL ET TRACE¹

Le réseau d'accueil des jeunes est composé des missions locales et des permanences accueil-information-orientation (PAIO). Il est chargé de définir et de mettre en œuvre des parcours personnalisés d'insertion au profit des jeunes en difficulté sociale ou professionnelle.

Les subventions versées par l'Etat aux missions locales et PAIO progressent en 2002 de 23,5 %, et s'établissent à **79,87 millions d'euros** (523,91 millions de francs) en raison du renforcement du réseau d'accueil des jeunes.

¹ *Trajet d'accès à l'emploi*

Indicateurs de résultats	1997	1998	1999	2000	
				Prévision	Résultat
Entreprises d'insertion					
Entreprises en activité	777	774	827	1 024	947
Contrats signés sur postes aidés	17 437	17 734	18 782		14 391
Entreprises d'intérim d'insertion					
Entreprises en activité	137	162	223	289	276
Postes d'accompagnement	224	315	589	708	699
Salariés en insertion (équivalent temps plein)	3 163	4 000	7 100	6 000	8 366
Associations intermédiaires					
Nombre d'associations intermédiaires	1 102	1 130	1 047		937
Nombre de mises à disposition	890 319	882 954	883 161		830 307
Nombre d'heures travaillées en AI en moyenne sur 12 mois	40 612	39 476	37 567		30 139

Source : compte-rendu de gestion budgétaire 2000

Les dysfonctionnements du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes

Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes est constitué de deux types de structures, créées par l'ordonnance du 26 mars 1982 : les permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes (PAIO), portées par des organismes publics ou privés préexistants, et les missions locales, associations créées à l'initiative des communes pour assurer spécifiquement cette mission. Partie prenante du service public de l'emploi, ce réseau a pour mission d'accueillir et d'informer les jeunes de 16 à 25 ans en difficulté, et à les accompagner individuellement dans les différentes étapes de leur parcours vers l'insertion. En avril 2000, il existait 254 PAIO et 352 missions locales, employant plus de 8.000 personnes. 1.230.000 jeunes avaient été accueillis au cours de l'année 1999. A l'échelon national, le réseau est animé et contrôlé par la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes (DIJ), placée auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité.

1) L'organisation et le fonctionnement du réseau

La Cour des comptes constate un rapprochement progressif des deux types de composantes du réseau, à tel point que, sur le plan juridique comme en ce qui concerne leurs missions et leurs actions, *« leurs différences se sont aujourd'hui estompées »*. Si l'Etat a incité l'évolution de la composition du réseau par la mise en œuvre *« à plusieurs reprises des plans de réduction du nombre des PAIO et d'augmentation de celui des missions locales »*, *« leurs objectifs n'ont jamais été atteints selon le calendrier prévu »*, en raison, essentiellement, des règles de financement édictées par l'Etat lui-même. Par ailleurs, les composantes du réseau présentent une hétérogénéité relativement forte et, selon la Cour des comptes, *« inévitable »*, su fait qu'elles résultent d'initiatives locales. Toutefois, *« l'absence de « système de référence » [...] est très regrettable et nuit globalement à l'efficacité du réseau »*.

Le financement du réseau, qualifié de *« complexe »*, est exclusivement assuré sur des crédits publics. La Cour des comptes déplore l'insuffisance de *« considérations rationnelles »* dans la répartition des subventions de fonctionnement entre les structures, mais aussi le manque de précision des conventions annuelles encadrant le versement de ces subventions qui, dès lors, empêche *« d'évaluer l'efficacité des structures subventionnées à partir des résultats présentés dans les rapports d'activité »*.

Quant au concours apporté au réseau par les collectivités territoriales, il *« est mal connu »*. Dès lors, la Cour des comptes considère que *« le coût total du réseau, compte tenu de ces incertitudes, ne peut être qu'estimé »* : en 1998, il atteignait environ 1.400 millions de francs, dont la plus grande partie provient des crédits du fonds social européen (FSE). Surtout, la Cour estime que ce financement *« est mal adapté aux missions du réseau »* : qualifié d' *« inégalitaire, complexe, instable et tardif »*, il *« n'est pas adapté et ne favorise pas leur bonne gestion »*.

La gestion du personnel du réseau, enfin, est également très critiquable. Certes, *« les structures du réseau se caractérisent par une grande hétérogénéité, tant quantitative que qualitative, de leurs moyens en personnels »*. Mais *« l'absence de ratio, même indicatif, relatif au nombre de jeunes que devrait suivre un conseiller, [...], ne facilite pas les analyses sur l'adéquation des moyens aux missions »*. De surcroît, *« en matière de statut et de rémunération, en l'absence de tout accord cadre régissant le réseau, aucune consigne ni même aucun conseil n'ayant été donnés sur ce sujet, chaque structure est, à ce stade, libre d'agir à sa guise »*. Enfin, une plus grande professionnalisation des personnels souffre de l'inexistence de *« définition des métiers, de profil de poste de référence, ou de modèle d'organisation type des structures du réseau précisant les missions à assurer »*.

2) L'efficacité du réseau

L'efficacité du réseau est délicate à évaluer. Le logiciel PARCOURS, qui permet d'assurer le suivi informatisé des résultats du réseau, comporte un certain nombre de défaillances, la Cour des comptes observant que *« l'insuffisante précision des rubriques et l'absence de contrôle quant à la manière dont sont saisies les informations rendent difficilement utilisables ou peu fiables les tableaux statistiques tirés de son utilisation »*. Elle conclut : *« les comparaisons des données entre structures sont ainsi rendues malaisées, voire impossibles »*. La même appréciation peut être portée sur les panels mis en place pour suivre chaque année l'évolution de l'activité du réseau. La Cour estime ainsi qu' *« il faudra probablement plusieurs années et la mise en place d'un véritable système de contrôle avant de disposer d'un ensemble d'informations fiables et cohérentes »*.

En effet, la Cour des comptes considère que les données collectées *« permettent de mesurer le niveau de l'activité du réseau mais non d'en apprécier l'efficacité au regard de la situation des jeunes suivis »*, et regrette que *« le suivi statistique des actions menées par le réseau est très peu éclairant au niveau national, en raison de modalités de saisie d'informations peu homogènes »*.

Elle va même jusqu'à s'interroger sur l'utilité de l'action du réseau, notant que *« les informations disponibles actuellement [...] ne permettent pas de porter un jugement objectif sur l'efficacité, voire l'utilité, de l'action du réseau, ni sur son évolution »*.

3) L'animation et le contrôle du réseau par l'Etat

La Cour des comptes estime que *« l'animation du réseau ne peut relever que de l'Etat »*, précisant que *« la DIJ, en particulier, devrait à la fois jouer un rôle d'appui aux structures du réseau, favoriser la diffusion des leçons tirées des expériences, enfin être une force de définition des objectifs et d'impulsion des actions »*. Elle regrette, à cet égard, que *« les constats faits précédemment montrent que ses résultats restent limités »*. Elle porte également un regard critique sur *« les insuffisances en matière de coordination et d'animation comme l'hétérogénéité des structures »*, ce qui l'amène à s'interroger sur *« le bien-fondé du terme de « réseau » utilisé pour désigner cet ensemble d'organismes, qui se connaissent peu et qui ont, dans certains cas, plutôt tendance à cultiver leurs différences »*.

Enfin, la Cour des comptes juge insuffisant le contrôle exercé sur le réseau : « *la DIJ ne donne aucune orientation concernant ces contrôles et n'est pas, en général, informée de leurs résultats, alors que leurs conclusions pourraient constituer d'utiles éléments d'information et de pilotage du réseau. En tout état de cause, ces contrôles ne sont guère nombreux* ». Elle a également observé que « *certaines règles comptables et de financement n'étaient pas respectées sans que les services de l'Etat aient réagi* ».

Source : Cour des comptes, rapport public 2000.

Le programme TRACE, mis en place par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, est un programme d'accompagnement personnalisé vers l'emploi d'une durée maximum de 18 mois en faveur des jeunes confrontés à de graves difficultés sociales ou familiales ou d'accès à l'emploi, jeunes sortis du système éducatif sans diplôme ou qualification (niveaux VI et V bis). La réalisation du programme est confiée aux missions locales et PAIO ainsi qu'à des opérateurs externes. 18,35 millions d'euros (120,37 millions de francs) sont prévus à ce titre (+ 56,3 %).

En 2002, le programme TRACE deviendrait la principale mesure du « nouveau » programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le nombre de jeunes dans le dispositif devrait être porté de 60.000 en 2001 à 120.000 d'ici la fin de l'année 2002. Dans ce cadre, **est créée une bourse d'accès à l'emploi** pour les jeunes inscrits dans un parcours TRACE, qui pourra être attribuée pendant les périodes du parcours non rémunérées ni indemnisées au titre du chômage. Cette bourse permettrait d'assurer des ressources d'un montant mensuel de 300 euros (1.967,87 francs) ; elle serait versée dans la limite de 900 euros (5.903.61 francs) par semestre, et de 1.800 euros (11.807,23 francs) pour la totalité du parcours.

Une dotation de **76,22 millions d'euros** (environ 500 millions de francs) est inscrite à ce titre au projet de budget 2002.

B. LES EMPLOIS-JEUNES

Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit l'inscription de **3,23 milliards d'euros** (21,19 milliards de francs) correspondant au financement de la loi du 16 octobre 1997, soit, pour la première fois depuis le lancement du programme, une **diminution des crédits, de 0,9 %** (après + 3,1% en 2001).

L'Etat fournit une aide par emploi égale à 80 % du SMIC charges sociales comprises - soit 15.551,32 euros (102.010 francs) au 1^{er} juillet 2001 -

pour des contrats de droit privé conclus avec des associations ou des collectivités locales, en vue de répondre à des besoins non satisfaits ou émergents. Cette aide atteint 100 % pour les emplois jeunes recrutés directement par le ministère de l'éducation nationale, et par celui de l'intérieur.

Depuis son lancement, ce programme a concerné, au 30 juin dernier, 328.000 jeunes. Le gouvernement a pour objectif de porter à 360.000 à la fin 2002 le nombre des jeunes qui auront bénéficié du dispositif depuis sa création.

Indicateurs de résultats	1999	2000
Répartition des embauches selon le type d'emploi (%) :		
- Valorisation et conseil en environnement	8,7	8,3
- Valorisation et entretien du patrimoine	4,6	4,0
- Sécurité	5,3	5,0
- Aide aux personnes (âgées ou handicapées, détenus, petite enfance, enfants scolarisés)	14,0	14,1
- Développement de la communication	4,1	4,8
- Animation (socioculturelle, sportive)	28,3	27,1
- Médiateur local ou familial	7,1	6,1
- Aide à la gestion associative et au développement local	9,3	10,7
- Autres	18,6	19,9

Notes : Pourcentages calculés sur les flux annuels des embauches,

hors ministères de l'éducation nationale et intérieur

Chiffres : MES/DARES

Source : "bleu" emploi PLF 2002

Le 6 juin dernier, il a présenté un plan de « consolidation » du programme. 10.000 entrées supplémentaires sont ainsi inscrites au projet de budget, soit une mesure nouvelle de 47,57 millions d'euros (312,04 millions de francs), même si ces mêmes crédits sont réduits de 175,33 millions d'euros (1,15 milliard de francs) au titre d'un « ajustement aux besoins ».

C. LES EMPLOIS DE VILLE

Étant considéré comme devant être absorbé par le programme plus général des emplois jeunes¹, le dispositif des emplois de ville voit ses crédits régulièrement diminuer. Ils s'établissent ainsi à **6,71 millions d'euros** (44,01 millions de francs) en 2002, en baisse de près de 38 %.

¹ A compter du 1^{er} janvier 1998, en application de l'article 114 de la loi de finances pour 1998, les emplois villes ont été supprimés

II. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ

Évolution des crédits

(en millions d'euros)

	2001	2002	2002/2001
Contrat retour à l'emploi	9,91	9,91	-
Programme chômage longue durée	387,56	394,87	+ 1,9 %
Insertion par l'économie	146,49	164,64	+ 12,4 %
Contrats initiative emploi			
Primes	428,84	353,53	- 7,5 %
Exonérations	656,90	427,92	- 34,9 %
Contrats emploi solidarité (CES)	995,49	1.015,62	+ 2 %
Emplois consolidés (CEC)	849,75	999,00	+ 17,6 %
TOTAL	3.474,94	3.365,49	- 3,1 %

A. LE CONTRAT INITIATIVE-EMPLOI

Le CIE est un instrument de lutte contre le chômage de longue durée par la réinsertion dans le secteur marchand. Le dispositif a été recentré en 1997 sur les publics connaissant les plus graves difficultés d'accès à l'emploi, et la prime a été réservée et modulée en fonction des catégories de publics embauchés.

Ses crédits s'établissent à **781,45 millions d'euros** (5,13 milliards de francs), soit une **diminution de 28 %** par rapport à 2001.

Le montant des primes (aide forfaitaire de l'Etat, aide à la formation et aide au tutorat) diminue en raison d'un flux d'entrées dans le dispositif en 2002 prévu à la baisse (90.000, après 125.000 entrées prévues en 2001).

Par ailleurs, le montant des crédits au titre de l'exonération des charges patronales de sécurité sociale diminue très fortement, du fait de la suppression de l'exonération de cotisations sociales spécifique à ce type de contrat et au passage concomitant au régime d'exonération de droit commun (modifications proposées par l'article 68 du présent projet de loi).

A leur création, à partir du 1^{er} juillet 1995, les CIE ont remplacé les contrats de retour à l'emploi. Le solde de ces contrats continue d'être financé au titre des exonérations pour un montant de crédits de 9,91 millions d'euros (65 millions de francs) en 2002.

B. LES CONTRATS EMPLOI-SOLIDARITÉ ET EMPLOI CONSOLIDÉ

1. Les contrats emploi-solidarité

De 1990 à fin décembre 1995, le nombre annuel d'entrées en contrat emploi-solidarité a été multiplié par 2,8, passant de 253.000 en 1990 à 720.000 en 1995. Depuis 1995, le nombre de conventions contrat emploi-solidarité conclues chaque année diminue régulièrement.

En 2000, 370.000 conventions ont été signées, ce qui représente 36.000 conventions de moins par rapport à l'année 1999 (données CNASEA France métropolitaine). Au premier semestre 2001, 143.000 conventions ont été conclues.

Crédits consacrés au CES et effectifs concernés par année

	1997	1998	1999	2000
Dépenses ACCT (Mds €)	1,648	1,586	1,410	1,231
Effectifs (milliers)	502	441	401	370

France métropolitaine

Pour faire face à l'évolution du marché du travail, le gouvernement a décidé d'ouvrir 80.000 places nouvelles en CES au 2^{ème} semestre 2001, s'ajoutant aux 260.000 budgétées sur l'année.

- **Perspectives budgétaires**

Les crédits demandés en 2002 s'élèvent à 1,015 milliard d'euros (6,66 milliards de francs) pour 260.000 entrées, soit une légère hausse par rapport à 2001 (995 millions d'euros, soit 6,53 milliards de francs) pour un même nombre d'entrées en loi de finances.

Compte tenu de l'amélioration de la situation économique sur ces trois dernières années, le maintien du volume des moyens en CES en 2002 permet de prendre en compte les besoins encore importants de personnes en très grande difficulté et les fortes disparités qui existent entre les territoires au regard de leur situation. Les 80.000 CES supplémentaires ouverts au second semestre 2001 seront également occupés au premier semestre 2002.

Ainsi, conformément à la loi d'orientation et de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, et son décret d'application du 9 décembre 1998, le dispositif CES doit être réservé aux seules personnes qui ne sont pas susceptibles d'occuper un emploi ordinaire ou de participer à une formation qualifiante, et aux employeurs qui mettent en place les moyens d'accompagnement nécessaires pour réussir l'insertion de leurs salariés en CES.

- **Évolution des caractéristiques des publics en 2000**

La part des adultes d'âge moyen (tranche d'âge 26-49 ans) a crû de façon significative (elle est passée de 57 % en 1993 à 66,6 % en 2000) de même que celle des salariés de plus de cinquante ans (qui est passée de 7 % en 1993 à 12 % en 2000). Depuis la mise en œuvre du dispositif «nouveaux services - emplois jeunes », la part des jeunes dans le dispositif a diminué et ne représente plus que 21,2 % en 2000 contre 29 % en 1997.

Les femmes restent les principales bénéficiaires du contrat emploi-solidarité (63 %).

En 2000, 80 % des bénéficiaires sont des chômeurs de longue durée. Parmi eux, plus de 35 % sont au chômage depuis plus de trois ans et 37 % des contrats sont conclus avec des bénéficiaires du RMI.

36,8 % des conventions sont conclues par des associations, 20,5 % par des collectivités territoriales et 37 % par des établissements publics.

Catégories	18/25 ans	26/49 ans	50 ans et +	Hommes	Femmes	CLD	TH	Bénéficiaires du RMI
1999	22,5 %	66,2 %	11,3 %	37,3 %	62,7 %	80 %	9,2 %	37,7 %
2000	21,2 %	66,6 %	12 %	37%	63 %	80 %	9,3 %	37 %
2001 1^{er} semestre	20 %	66,5 %	13,3 %	37,3 %	62,7 %	78,2 %	10%	38 %

Source : CNASEA, données France entière

- **Réforme des CES issue de la loi d'orientation et de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998**

La loi d'orientation et de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 et son décret d'application du 9 novembre 1998 ont réformé le dispositif CES, réaffirmant notamment l'intérêt de recentrer le dispositif au bénéfice des personnes qui ne sont pas susceptibles d'occuper un emploi ordinaire ou de

participer à une formation qualifiante, mais qui peuvent envisager un retour à l'emploi à moyen terme (dans les trois à vingt-quatre mois).

Le CES doit demeurer un contrat court, au cours duquel les salariés bénéficient d'actions d'orientation professionnelle ou de formation, et d'un accompagnement vers l'emploi.

Pour s'assurer de l'implication des employeurs, des chartes de qualité ont été instituées : elles peuvent être passées entre les DDTEFP et les employeurs et peuvent comprendre des clauses relatives au dépôt des offres d'emploi à l'ANPE, à l'organisation du suivi individualité du salarié dans l'organisme employeur ainsi qu'à la mise en œuvre d'actions de formation et d'accompagnement vers l'emploi.

L'accompagnement des salariés est obligatoire pour tous les employeurs et prévoit une sanction particulière à l'égard des employeurs de droit public : le renouvellement d'un CES ne peut être accordé si le salarié n'a pas bénéficié d'un dispositif de formation ou d'accompagnement. En cas de non respect de cette obligation, il ne peut obtenir un nouveau CES pendant six mois sur le même poste.

Un programme particulier d'accompagnement des bénéficiaires de CES a été mis en place fin 1998. Des moyens ont été dégagés sur les crédits du fonds social européen jusqu'à la fin de l'année 2000.

Un premier bilan, encore incomplet, peut être dressé des actions menées en 2000 :

Publics concernés	Hommes	Femmes	Moins de 25 ans	Travailleurs handicapés	Participation à tout le programme
en %	26,5	73,5	14,7	10,7	75,1

Le taux d'insertion en emploi par rapport au nombre d'accompagnements réalisés est en moyenne de 30 %.

Types de contrats	CDI	CDD 3 à 6 mois	CDD 6 à 9 mois	CDD 9 à 12 mois	CDD plus de 12 mois	Autres (formation, etc.)
en %	19,7	9,8	14,4	19	23,8	13,3

Enfin, les salariés en CES peuvent, depuis l'adoption de la loi du 29 juillet 1998, cumuler celui-ci avec une activité complémentaire, à l'issue du troisième mois de CES, et pendant douze mois.

2. Les contrats-emploi consolidé

Les CEC ont été créés par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 relative au revenu minimum d'insertion et ils se sont fortement développés depuis cette date. Le tableau ci-après recense le nombre de CEC et les dépenses au titre des contrats emploi consolidé.

Crédits consacrés au CEC et effectifs concernés par année

	1997	1998	1999	2000
Dépenses ACCT (en euros)	398 380 000	459 220 000	632 278 683	682 690 074
Effectifs (1)	94 680	107 604	127 277	165 977
dont nouvelles entrées	34 582	32 254	48 322	50 420

(1) données France métropolitaine à partir de 2000

Les dépenses engagées au titre des contrats-emploi consolidé progressent régulièrement d'une année sur l'autre : 10,39 millions d'euros (68,15 millions de francs) en 1993, 632 millions d'euros (4,15 milliards de francs) en 1999 et 682 millions d'euros 447 milliards de francs) en 2000. Cette progression s'explique surtout par l'augmentation du nombre de conventions signées d'une année sur l'autre.

135.977 contrats-emploi consolidé, dont 50.420 conventions initiales et 85.557 conventions avenants, ont été conclu ou renouvelés en 2000.

Au 30 juin 2001, 68.602 contrats-emploi consolidé, dont 25.287 conventions initiales, ont été conclu ou renouvelés.

Les crédits demandés en 2002 s'élèvent à 999 millions d'euros (6,55 milliards de francs) pour 45.000 conventions nouvelles.

• Évolution des caractéristiques des publics

La part des adultes est majoritaire, puisqu'elle représente 68,5 % des bénéficiaires de CEC alors que les jeunes ne sont que 7,5 % et les personnes de plus de 50 ans, 24 %. Ce sont toutefois ces personnes dont la part s'accroît

le plus au cours de ces deux dernières années. En outre, les CEC sont principalement conclus en faveur des femmes (61 % des conventions).

Les bénéficiaires du CEC sont chômeurs de longue durée à 72,8 %, et 31,2 % ont plus de trois ans d'ancienneté au chômage. Par ailleurs, 27 % sont allocataires du RMI et 12,5 % sont des travailleurs handicapés. On observe une progression des publics les plus en difficulté.

Les principaux employeurs sont les associations, puisqu'elles embauchent 41,8 % des CEC, puis les collectivités locales à 38,2 % et enfin les établissements publics (17,7 %) dont 12,3 % sont des établissements publics locaux d'enseignement.

Les frais de formation pris en charge par l'État et engagés au bénéfice des titulaires de contrat-emploi consolidé ont représenté, en 1999, 7,87 millions d'euros (51,62 millions de francs), chiffre stable par rapport aux années précédentes.

- **Réforme des CEC issue de la loi du 29 juillet 1998 relative à la prévention et la lutte contre les exclusions**

La loi n° 98-567 du 29 juillet 1998 relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions, et son décret d'application n° 98-1109 du 9 décembre 1998, ont reconfiguré le dispositif CEC.

Le champ des publics éligibles à la mesure a été élargi.

L'aide de l'État a été modulée en fonction des difficultés d'accès à l'emploi. Ainsi, il a été créé un CEC avec un taux de prise en charge constant par l'État de 80 % pendant toute la durée du contrat, en plus de CEC à taux dégressif (de 60 % à 20 %). Dans tous les cas, l'aide de l'État intervient sur la base d'un salaire plafonné à 120 % du SMIC et pour une durée maximale de travail de 30 heures hebdomadaires. Le CEC pris en charge à 80 % vise à aider les personnes dénuées de toute autre perspective d'emploi ou de formation en raison d'un cumul de difficultés liées notamment à l'âge, à l'état de santé ou à la situation matérielle.

En outre, il est désormais possible d'entrer en CEC sans CES préalable.

Ainsi, le bilan de l'année 2000 fait apparaître le développement de la formule du CEC pris en charge à 80 % puisqu'elle concerne 68,5 % des conventions initiales conclues en 2000 avec une montée en charge progressive en 1999 et 2000.

Par ailleurs, le pourcentage de CEC conclus directement, sans CES préalable, représente 32,5 % du nombre de conventions initiales de CEC, soit un chiffre en progression par rapport à 1999.

La réforme du dispositif CEC a aussi été l'occasion de rappeler le rôle des employeurs en faveur de l'insertion des salariés qu'ils accueillent. C'est pourquoi le décret du 9 décembre 1998 relatif au CEC prévoit la mise en œuvre de chartes de qualité. Cette disposition vise à modifier le comportement des employeurs, notamment par une responsabilisation accrue et un meilleur usage de la mesure CEC.

La convention de CEC prévoit désormais des actions d'orientation professionnelle et de validation des acquis en vue de construire et de faciliter la réalisation d'un projet professionnel. Si celui-ci n'aboutit pas avant la fin du vingt-quatrième mois, un bilan de compétences doit être réalisé pour le préciser.

C. LES STAGES POUR CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE

Il s'agit principalement des stages d'insertion et de formation à l'emploi¹ qui peuvent être à accès individuel ou à entrées collectives et sont destinés aux chômeurs de longue durée ou menacés par le chômage de longue durée pour lesquels un besoin de formation a été diagnostiqué.

Le nombre d'entrées prévues dans ces stages reste stable, soit 135.000 en 2002, et les dépenses **progressent de 1,9%** pour s'établir à 394,87 millions d'euros (2,59 milliards de francs). Elles se répartissent entre 193,31 millions d'euros (1,27 milliard de francs) de dépenses de fonctionnement et 198,05 millions d'euros (1,30 milliard de francs) de dépenses de rémunération.

En outre, il convient de relever l'inscription d'une mesure nouvelle d'un montant de 3,51 millions d'euros (23,02 millions de francs), ces crédits devant être consacrés au parrainage, au titre de mesures d'accompagnement de la globalisation !

¹ SIFE

Part des publics prioritaires dans les dispositifs de l'emploi (en %)				
Part des demandeurs d'emploi de + de 2 ans dans les SIFE collectifs ⁽¹⁾	28,8	35,1	37,7	38,2 ⁽³⁾
Part des bénéficiaires du RMI dans les SIFE collectifs ⁽¹⁾	28,5	30,2	32,0	29,5 ⁽³⁾
Part des publics prioritaires dans les CES ⁽²⁾	68,1	70,2	72,9	71,4
Part des publics prioritaires dans les CEC ⁽²⁾	68,8	65,5	64,1	65,3
Part des publics prioritaires dans les CIE ⁽²⁾	68,1	73,6	83,4	84,2

1. Source DARES

2. Stocks : source DARES

3. Chiffres provisoires ; estimation DGEFP

Source : compte-rendu de gestion budgétaire 2000

D. LES ACTIONS EN FAVEUR DES HANDICAPÉS

En 2002, les crédits consacrés aux travailleurs handicapés **progressent de 7,3 %**, principalement sous l'effet de la garantie de ressources qui s'établit à **911,10 millions d'euros** (5,98 milliards de francs).

Cette augmentation correspond à la création de 1.500 places dans les centres d'aide par le travail, et de 500 places en ateliers protégés.

Nombre de bénéficiaires en ateliers protégés et CAT

(effectifs budgétaires)

	2000	2001
CAT	89 450	90 950
AP	14 600	15 100
Total	104 050	106 050

Années	Nombre de bénéficiaires
1997	9 860
1998	9 817
1999	10 215
2000	10 500
2001	10 500

**Evolution des crédits depuis 1997
en faveur des emplois en milieu protégé**

Années	Dépenses (en euros)
1997	748 524 675
1998	767 885 700
1999	814 966 112
2000	838 104 305
2001 au 30/06	381 596 465
LFI 2001	853 168 729
PLF 2002	911 100 000

**Evolution des crédits servis
par l'AGEFIPH depuis 1997**

	Dépenses (en euros)
1997	30 642 252
1998	31 709 396
1999	32 776 539
2000	33 538 784
2001	34 400 000

La prise en compte de l'incidence de la réduction du temps de travail sur la GRTH, dans le cadre de la loi 2000-37 du 19 janvier 2000, a fait l'objet de deux circulaires dont l'objectif principal est d'assurer aux travailleurs handicapés des ateliers protégés et des CAT le maintien de leur rémunération antérieure.

*

* *

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des crédits de cet agrégat depuis 1999 :

Indicateur de coûts : dépenses budgétaires (millions d'euros)					
Composantes de l'agrégat	1999	2000	2001 LFI	2002 PLF	Evolution 2002/1999 (en %)
Actions spécifiques en faveur des jeunes ⁽¹⁾	1 321	1 738	3 432	3 314	150,9
<i>dont rattachement de fonds de concours</i>	22	13	21	21	-4,6
Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté ⁽²⁾	4 096	3 605	3 509	3 484	-14,9
<i>dont rattachement de fonds de concours</i>	45	30	26		
Actions en faveur des travailleurs handicapés	848	870	892	957	12,9
Total	6 265	6 213	7 833	7 755	23,8
<i>dont rattachement de fonds de concours</i>	67	43	47	21	-68,7

(1) En 2002, dont contrat de plan Etat-Région (M€)

(2) En fonction de la LFI, des prévisions de rattachement de fonds de concours et de +/- les transferts

Source : "bleu" emploi PLF 2002

CHAPITRE QUATRE

LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET LES ADAPTATIONS ÉCONOMIQUES

Cet agrégat regroupe traditionnellement les dispositifs d'incitation à la réduction du temps de travail, les mesures d'allégement du coût du travail, les dispositifs pour la promotion de l'emploi et l'accompagnement des restructurations.

Les crédits relatifs à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques, qui représentent **5,4 % de l'ensemble du budget de l'emploi**, s'élèvent à **912,04 millions d'euros** (5,98 milliards de francs), soit une **progression de 5,1 %** par rapport à 2001 (après une diminution supérieure à 55 % l'année dernière, consécutive à la suppression, à hauteur de 1,07 milliard d'euros (7,02 milliards de francs), de la subvention du budget de l'Etat au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociales, le FOREC).

I. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

Depuis 2001, le budget de l'Etat, au titre du financement de la réduction du temps de travail, ne supporte plus que les dotations allouées à l'appui-conseil à la réduction du temps de travail.

Ces crédits s'établissent en 2002 à **39,33 millions d'euros** (258 millions de francs), en **diminution de 7,9 %**, alors qu'ils avaient progressé de près de 87 % en 2001.

Il convient de préciser que une dotation supplémentaire de 1,52 million d'euros (un peu moins de 10 millions de francs) est inscrite au budget de l'emploi, au titre de la **création d'une aide au conseil à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans les petites et moyennes entreprises (PME)**.

Il convient en effet de souligner, comme le fait lui-même le gouvernement dans l'annexe « bleue » au présent projet de loi de finances consacrée à l'emploi, que *« la mise en œuvre de la réduction du temps de travail peut être complexe compte tenu des enjeux touchant à la négociation sociale et la réorganisation du travail »*.

Il paraît pour le moins difficile de penser qu'une aide de 1,5 million d'euros facilitera le passage des PME aux 35 heures !

II. L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL

Les crédits consacrés à l'allègement du coût du travail représentent pour 2002, **731,85 millions d'euros** (4,80 milliards de francs), contre 607,66 millions d'euros (environ 4 milliards de francs) en 2001, soit une **progression de 20,4 %**.

<i>en millions d'euros</i>			
Exonération de cotisations sociales	2001	2002	2002/2001 en %
Pour l'embauche du 2e au 50e salarié dans les entreprises situées en SRR ou en SRU	64,03	33,54	-47,6
En faveur des 50 premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches	152,45	243,92	60
Au titre de la zone franche de Corse	32,78	27,44	-16,3
Correspondants locaux de la presse régionale ou départementale	0,15	0,09	-40
Au profit des secteurs de production dans les DOM	304,90	350,63	15
Au titre des avantages en nature des cafés restaurants	53,36	76,23	42,9
TOTAL	607,67	731,85	20,4

Il convient de faire trois observations :

- une mesure nouvelle, à hauteur de 22,87 millions d'euros (150 millions de francs), a été décidée au titre des exonérations de cotisations sociales sur la totalité des avantages en nature dans les hôtels, cafés, restaurants, suite au décret du 13 juin 2001, pris pour faciliter le passage de ces commerces aux 35 heures ;

- les exonérations au profit de certains secteurs de production dans les DOM bénéficient également d'une mesure nouvelle d'un montant de 45,73 millions d'euros (300 millions de francs) ;

- l'article 71 du présent projet de loi de finances propose de proroger le dispositif d'exonération de cotisations sociales patronales applicable en zone franche urbaine, cette mesure se traduisant par un coût de 49 millions d'euros (321,42 millions de francs).

Stock moyen annuel de salariés ouvrant droit à une exonération de charge spécifique	1997	1998	1999	2000
ZRR			12 734	14 297
ZRU			3 684	4 353
ZFU	26 000	38 000	49 000	54 000
Exonération Corse (1)		18 392	16 956	22 966
Exonération DOM (1)		35 909	43 245	46 438
Exonération presse (1)				
Exonération Hôtel-Café-Restaurant (1)		394 217	289 545	265 005

(1) Données ACOSS au 31 décembre

Source : "bleu" emploi PLF 2002

Les effets sur l'emploi des allègements de charges sur les bas salaires

Le conseil supérieur de l'emploi a proposé une évaluation des mesures mises en œuvre en France et ciblées sur les bas salaires ⁽¹⁾. Compte tenu de la fragilité des estimations du lien entre l'emploi et son coût du travail, il a proposé une fourchette de créations (ou de préservations) d'emplois de 50 à 70.000 emplois pour une baisse de 1,52 milliard d'euros (10 milliards de francs) des cotisations sociales sur les emplois dont le salaire est inférieur à 1,33 SMIC. La DARES a fourni une évaluation de 60.000⁽²⁾. Sur la base de 6,10 milliards d'euros (40 milliards de francs) d'allègement, les évaluations des effets sur l'emploi seraient de 40.000 à 200.000 selon que l'on prenne en compte l'effet du financement de la mesure ou non. Ces résultats sont des résultats de moyen terme, car les délais d'action de cette politique sont lents à se faire sentir. **Aujourd'hui, compte tenu de ces évaluations, les mesures d'exonération des cotisations sociales sur les bas salaires mises en place depuis 1993 pourraient avoir eu un effet cumulé sur l'emploi de l'ordre de 200.000.**

Le rapport « Malinvaud » a abordé la question de l'effet des allègements de cotisations. Il a montré que les exonérations de cotisations sur les bas salaires trop ciblées (c'est le cas de l'allègement « Juppé » jusqu'à 1,3 SMIC) pouvaient créer des « trappes à bas salaires » en pénalisant financièrement les entreprises qui accordent des hausses de revenu. Pour cette raison, et selon le gouvernement, les allègements mis en place dans le cadre de la réduction du temps de travail ont été mis en place pour les salaires jusqu'à 1,8 SMIC.

Les allègements « 35 heures » sont également conditionnés à des engagements sur l'emploi des entreprises et à l'existence d'un accord de réduction du temps de travail. Cette condition n'existait pas dans les allègements jusqu'à 1,3 SMIC, qui ne posait aucune condition en matière de volume ou de qualité de l'emploi.

Au-delà des chiffrages d'effet sur l'emploi, un faisceau d'indices montre que ces mesures ont joué un rôle dans le développement de l'emploi. D'abord, une série de travaux montre qu'il y a eu enchérissement de la croissance en emplois. Le seuil de création d'emplois est ainsi passé de 2,3 % dans les années 1980 à 1,5 % dans la seconde partie des années 1990. Le développement du temps partiel explique une partie de ce résultat mais une autre partie peut s'expliquer par les politiques d'allègement. Ensuite, des travaux montrent que la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total a commencé à se redresser après une longue période de baisse tendancielle. De ce point de vue la baisse des charges sur les bas salaires semble donc avoir rempli son objectif initial : celui d'améliorer la situation du marché du travail des moins qualifiés.

D'autres pays mettent en œuvre des exonérations de cotisations sociales, mais il y a assez peu d'études empiriques portant sur les effets sur l'emploi de ces mesures. Ce sont la Belgique et les Pays-Bas qui mettent en œuvre des politiques de réduction du coût du travail sur les bas salaires les plus significatives.

En Belgique, depuis 1981, l'opération Maribel donne lieu à un allègement de cotisations sociales pour les travailleurs manuels de certains secteurs. Elle a ensuite été étendue à l'ensemble des secteurs. En 1997, pour un travailleur manuel payé au SMIC, la mesure permet de réduire de 4 à 7 points le taux de cotisation. Au niveau du salaire minimum, la réduction des cotisations sociales atteint 50 %. Au total, l'allègement a permis de baisser de 2 points le coût salarial moyen, et il était prévu de le baisser de 3,4 points à l'horizon 2004. Le bureau du plan a fourni une évaluation selon laquelle un allègement de 30 milliards de francs belges financé par un impôt sur le CO₂ (760 millions d'euros, soit 5 milliards de francs environ) créerait 20.000 emplois à terme⁽³⁾.

Au Pays-Bas, le programme « SPACK » a été mis en œuvre depuis 1996 à l'intention des salariés ayant un salaire inférieur à 1,15 salaire minimum. Ce programme réduit globalement de 10 % environ le coût du travail. Des travaux économétriques cités par l'OCDE⁽⁴⁾ montrent que ce programme a permis de créer 60.000 emplois depuis 1997.

(1) CSERC 1996, *L'allègement des charges sur les bas salaires. La documentation française.*

(2) DARES, *La politique de l'emploi, la Découverte, 1997.*

(3) *Études économiques de l'OCDE, Belgique, janvier 1999.*

(4) *Études économiques de l'OCDE, Pays-Bas, mars 2000.*

III. LA PROMOTION DE L'EMPLOI

Ces crédits visent à accompagner les chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise, sous la forme d'une exonération temporaire de charges sociales ainsi que de l'octroi de « chèques-conseil » permettant à l'Etat de soutenir financièrement la formation à la gestion des personnes qui créent leur emploi.

Par ailleurs, les bénéficiaires de minima sociaux peuvent, dans certaines conditions, continuer de percevoir, pendant les six premiers mois de leur nouvelle activité, leur allocation, ASS ou RMI.

Ces crédits comprennent également l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN), instauré au profit des jeunes par la loi en faveur de l'emploi des jeunes, et de bénéficiaires de minima sociaux, en application de la loi de lutte contre les exclusions. Ce dispositif a été prorogé l'année dernière jusqu'au 31 décembre 2002.

En 2002, ils représentent **71,50 millions d'euros** (469 millions de francs), soit une **augmentation de 2,6 %**.

Le nouveau dispositif EDEN en cours de création

Le gouvernement a annoncé, lors des états-généraux de la création d'entreprise, la prolongation de l'expérimentation EDEN au-delà du terme initialement fixé (31 décembre 2000), ainsi que la création du prêt à la création d'entreprise (PCE) qui constitue désormais l'outil de base de l'aide financière de l'Etat à la création d'entreprise. Bien entendu, les personnes en difficulté, éligibles aux dispositifs de l'article L.351-24 du code du travail peuvent avoir accès au PCE qui est cumulable avec d'autres aides financières et notamment celles mises en place pour des publics spécifiques (projets initiatives jeunes, aides de la DIV, aides aux harkis...) ou par les collectivités territoriales.

Pour lutter plus efficacement contre une forme d'exclusion des dispositifs bancaires traditionnels et une absence de fonds propres, **il est donc apparu nécessaire de transformer l'avance remboursable EDEN, qui constituait pour les personnes les plus défavorisées l'un des seuls moyens d'accès au financement de leur projet, en un dispositif de prime.**

Un décret en Conseil d'Etat, en cours de publication, définit les nouvelles modalités de mise en œuvre de l'aide financière que l'Etat met en place au profit des personnes en difficulté.

Ce nouveau décret vise à transformer en une prime l'aide financière EDEN et définit les conditions dans lesquelles elle sera délivrée. Des arrêtés préciseront le montant maximal de la prime, les modalités spécifiques pour la reprise de leur entreprise par les salariés et le contenu du dossier de demande.

Outre les composantes de l'ACCRE gérée par les DDTEFP (exonération de charges sociales pendant 12 mois, accès au bénéfice des chèques-conseil, maintien d'un revenu équivalent à celui de l'ASS à taux plein, pendant six mois, pour les créateurs bénéficiaires de cette allocation), le nouveau dispositif consiste en :

- une aide financière prenant la forme d'une prime modulée en fonction des caractéristiques financières du projet. Le montant de l'aide est plafonné à 6.098 euros (40.000 francs) pour un projet individuel, à 9.47 euros (60.000 francs) pour un projet présenté par plusieurs demandeurs, à 76.225 euros (500.000 francs) pour un projet de reprise par les salariés de leur entreprise en situation de liquidation ou de redressement judiciaire.

Elle est assortie de l'exigence d'un prêt consenti par un organisme de crédit ou une institution habilitée à délivrer des prêts d'honneur. Le maintien de l'exigence d'une bancarisation effective du dossier vise à la responsabilisation du créateur et à faciliter les relations ultérieures avec les institutions financières nécessaires au développement de l'entreprise ;

- un accompagnement post-crédation : suivi renforcé d'une durée moyenne de 35 heures, pouvant être mis en œuvre pendant les trois premières années de la nouvelle activité.

La délivrance de cette prime par les principaux réseaux d'aide et d'appui aux créateurs est conservée. Le recours au marché public pour la désignation des organismes délégataires est abandonné au profit du recours au mandat de gestion. L'administration, pour la désignation du mandataire, aura recours à une consultation préalable des organismes susceptibles d'être intéressés afin de choisir celui ou ceux auxquels sera confié le mandat. La passation et l'exécution du mandat de gestion ne seront pas soumises à la procédure des marchés publics.

60,98 millions d'euros (400 millions de francs) ont été inscrits en loi de finances initiale pour l'année 2000. Les dépenses pour cette même année se sont élevées à 30,16 millions d'euros (197,84 millions de francs).

52,44 millions d'euros (344 millions de francs) ont été inscrits pour 2001.

Outre le financement de la prime, des crédits spécifiques ont été prévus pour financer l'accompagnement pendant les premières années suivant la création ou la reprise d'entreprise : cet accompagnement joue un réel rôle de prévention, en divisant par deux les risques de difficultés ou de cessation d'activité, mais il était jusqu'à présent rarement mis en œuvre par les créateurs les plus en difficulté, faute de financements mobilisables.

Pour l'avenir, les services du ministère de l'emploi et de la solidarité souhaitent améliorer le soutien en amont et en aval aux projets de création : d'une part, en développant une démarche-qualité quant au suivi des créateurs, et, d'autre part, en mettant l'accent sur l'accompagnement.

Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2002, d'un montant de 52,29 millions d'euros (345 millions de francs), devraient notamment permettre d'octroyer 7.000 primes au titre d'EDEN d'un montant moyen de 4.573 euros (30.000 francs), tout en assurant la rémunération des organismes mandatés pour l'expertise des dossiers de demande EDEN ainsi que le suivi post-crédation.

IV. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS

La dotation diminue fortement, de 54,1 %, et s'établit à **67,84 millions d'euros** (445 millions de francs) en 2002, après une diminution de 31 % en 2001.

Il s'agit :

- des allocations temporaires dégressives (4,57 millions d'euros) ;
- de l'allocation spécifique pour privation partielle d'emploi (20,58 millions d'euros) ;
- de la dotation globale déconcentrée de restructuration (42,69 millions d'euros).

Il convient de noter que la forte diminution de ces crédits résulte, en grande partie, du non-renouvellement, à partir du 1^{er} juillet dernier, des conventions de conversion dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage, les conventions de conversion ayant bénéficié de 76,22 millions d'euros (environ 500 millions de francs) en 2001.

Promotion de l'emploi et adaptations économiques

Nombre d'entrées dans les dispositifs d'accompagnement des restructurations	1997	1998	1999	2000	LFI 2001	PLF 2002	Evolution 2002/1997 (en %)
Flux annuels :							
Aide au passage au temps partiel	7 601	3 294	1 137	554	0	0	
Congés de conversion	990	1 539	781	1 087	1 000	1 000	1,0
Cellules de reclassement	23 213	17 789	22 498	19 105	20 000	20 000	-13,8
Conventions de conversion	138 094	108 061	100 177	75 392	70 000	0	
Convention de formation du FNE	9 423	7 590	5 383	3 203	5 000	5 000	-46,9
Allocations temporaires dégressives	3 077	2 935	2 494	3 120	2 500	2 500	-18,8
TOTAL	182 398	141 208	132 470	102 461	98 500	28 500	-84,4
Chômage partiel : nombre d'heures indemnisées, en millions	30,0	15,0	18,0	9,8	10,1	9,0	-70,0

Chiffres : DARES

Source : "bleu" emploi PLF 2002

CHAPITRE CINQ

LE FINANCEMENT DU RETRAIT D'ACTIVITÉ ET LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES DE CHÔMAGE

Cet agrégat regroupe les dépenses d'indemnisation accordées dans le cadre des mesures de cessation anticipée d'activité, de la participation au financement de l'indemnisation chômage et de certains régimes de retraite. Ces dépenses, qui financent des revenus de remplacement, s'opposent aux dépenses dites «actives», qui visent à soutenir le marché de l'emploi et à développer les formations professionnelles.

Les crédits s'élèvent à **1,58 milliard d'euros** (10,36 milliards de francs) en 2002, contre 1,91 milliard d'euros (12,53 milliards de francs) en 2001, soit une **diminution de 17,2 %**, après une autre baisse de plus de 18 % l'année dernière. Ils représentent **9,4 % de l'ensemble des dépenses du budget de l'emploi** (11,2 % en 2001).

I. LES DÉPENSES DE PRÉRETRAITE

Évolution des crédits

(en millions d'euros)

	2001	2002	2002/2001
Les « préretraites » du FNE	400,94	295,75	- 26,2 %
Les « préretraites » progressives	216,33	192,09	- 11,2 %
Mesures particulières	30,10	16,42	- 45,4 %
TOTAL	647,37	504,26	- 22,1 %

La contribution de l'Etat au financement des préretraites passe de 647,37 millions d'euros (4,25 milliards de francs) en 2001 à 504,26 millions

d'euros (3,31 milliards de francs) en 2002, en diminution de près de 22 %, après une baisse de près de 30 % l'année dernière.

• **Les préretraites FNE** sont octroyées essentiellement dans le cadre de plans sociaux, et permettent à leurs bénéficiaires de percevoir environ 65 % de leur salaire brut antérieur. Elles sont ouvertes aux salariés de plus de 57 ans (56 ans à titre dérogatoire), et sont cofinancées par l'Etat et les entreprises. La diminution des crédits n'est pas due à la diminution du nombre d'entrées, qui reste fixé à 7.200, comme en 2001, mais à la plus juste évaluation de la réalité de ces entrées : il convient en effet de rappeler que le projet de budget pour 2000 prévoyait 19.000 entrées, alors que seules 8.000 ont effectivement été réalisées, les dotations ayant alors, cette année-là, été visiblement surévaluées.

Le nombre de nouveaux bénéficiaires de l'ASFNE relativement stable depuis 1996 (20.015 en 1996 et 21.669 en 1997), a accusé une diminution de 13,8 % et atteint 18.672 entrées en 1998. Depuis lors, cette érosion se poursuit avec seulement 7.920 entrées en 2000.

Années	Effectifs		Dépenses (en millions d'euros)		
	Flux	Stock (moyenne annuelle)	Dépenses totales	Etat dont fonds de concours	Contribution UNEDIC
1997	21 669	116 218	1 895	1 645 491	236,2
1998	18 672	98 497	1 588,24	1 434,03 327,61	154,22
1999	11 993	80 775	1 306,26	681,40 310,23	314,62
2000	7 920	65 160	1 076,90	527,32 180,50	369,08

Le nombre total d'allocataires indemnisés au titre de l'ASFNE (stock) s'élève à 65.160 personnes au 31 décembre 2000, ce qui représente une diminution de 19,33 % par rapport à 1999.

Ces résultats, qui ont des répercussions directes en termes de réduction de crédits, s'expliquent par une conjoncture économique favorable se traduisant par des licenciements économiques à un niveau historique très bas, mais également par la politique de resserrement des conditions d'accès aux ASFNE, menée par l'Etat depuis plusieurs années (plafonnement de l'allocation, augmentation du taux des contributions des entreprises...).

Comme les années précédentes, la prépondérance des hommes se confirme : ils représentent 70,3 % des nouveaux bénéficiaires en 2000.

47,3 % des salariés concernés sont des ouvriers. La part des employés est de 23,8 %. La catégorie des cadres et professions intermédiaires représente 28,6 % des entrées (alors qu'elle représentait près d'un tiers des nouveaux bénéficiaires en 1999).

65,1 % des bénéficiaires proviennent du secteur industriel (industries extractives comprises). Ce secteur représentait 55 % des bénéficiaires en 1999.

Les autres secteurs sont peu représentés : 7,7 % des bénéficiaires étaient des salariés du secteur de la construction, et 26,8 % des personnes provenaient des entreprises de services.

Pour 2001, une dépense totale de 914,85 millions d'euros (6.001 milliards de francs) a été prévue, dont 259,01 millions d'euros (1,70 milliard de francs) au titre de la contribution UNEDIC. En conséquence, le montant des crédits inscrits en loi de finances sont de 339,96 millions d'euros (2,23 milliards de francs). 7.200 nouvelles entrées ont été prévues.

Sur le premier semestre 2001, 1.104 conventions ont été conclues (contre 1.383 pour la même période en 2000) et 3.255 entrées ont été enregistrées (contre 4.447 entrées en 2000).

Pour 2002, le projet de loi de finances prévoit des crédits à hauteur de 152,45 millions d'euros (1 milliard de francs). La demande est fondée sur un nombre d'entrées dans le dispositif ASFNE de 7.200 personnes en 2001 et 2002. Sa diminution s'explique par l'importance des sorties du dispositif liées aux entrées plus nombreuses des années antérieures.

- **Les préretraites progressives** concernent les personnes de plus de 55 ans acceptant la transformation de leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel. Elles perçoivent alors, outre leur rémunération au titre de ce temps partiel, une allocation représentant environ 30 % de leur salaire brut antérieur prise en charge par l'Etat. En 2002, le nombre de bénéficiaires devrait diminuer, passant de 16.000 en 2001 à 11.000¹.

- **Les cessations d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)** ont été mises en place par décret du 9 février 2000 : il s'agit d'un nouveau dispositif de préretraite réservé, lorsqu'il y a participation financière de l'Etat, à des salariés âgés ayant pendant plus de 15 ans effectué des travaux pénibles ou ayant été reconnus travailleurs handicapés. Pour ouvrir droit à l'aide de l'Etat, cette cessation d'activité doit être organisée par un accord de branche et un accord d'entreprise, avec des engagements sur la fixation de la durée du

¹ Leur nombre est en diminution depuis 1996, notamment du fait de la mise en place de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE). Il convient de relever que le dispositif de l'ARPE ne donne pas lieu à inscription budgétaire car il résulte d'un accord entre partenaires sociaux.

travail à 35 heures et sur des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.

• **Les mesures particulières** : la dotation en faveur des mesures spéciales de retraite anticipée à la SEITA étant désormais supprimée, il ne s'agit plus que des préretraites de la sidérurgie - dispositif en extinction -, pour 16,42 millions d'euros (107,71 millions de francs).

	1997 Réalisé	1998 Réalisé	1999 Réalisé	2000 Réalisé	LFI 2001	PLF 2002	Evolution 2002/1997 (en %)
Flux annuels d'entrées dans les mesures d'âge :							
AS-FNE	21 669	18 672	11 993	8 071	7 200	7 200	-66,77
CATS				5 243	10 000	10 000	ns.
Préretraites progressives	20 870	16 717	13 372	11 603	16 000	11 000	-47,29
Total	42 539	35 389	25 365	24 917	33 200	28 200	-33,71
Stocks annuels moyens :							
AS-FNE	118 569	99 406	81 660	65 742	54 700	45 000	-62,05
CATS				2 800	10 300	17 550	ns.
Préretraites progressives	57 155	54 582	50 365	44 258	39 350	37 600	-34,21
Total	175 724	153 988	132 025	112 800	104 350	100 150	-43,01

Chiffres : UNEDIC, Fichier national des allocataires, chiffres de stocks définitifs jusqu'à fin 1999, semi-définitifs pour 2000. Estimations DARES pour les stocks prévisionnels de 2001 et de 2002 et pour le stock 2002 des CATS.

Source : "bleu" emploi PLF 2002

II. LES DÉPENSES D'INDEMNISATION

L'indemnisation du chômage « de solidarité » est assurée par une subvention de l'Etat au fonds de solidarité.

Le fonds de solidarité

En 2001, la prévision de dépenses du fonds de solidarité s'élève à 2,17 milliards d'euros (14,24 milliards de francs) en ce qui concerne les allocations de solidarité spécifique (ASS), et à 76,07 millions d'euros (499 millions de francs) pour les allocations d'insertion (AI). L'évaluation des dépenses relatives à l'allocation spécifique d'attente en 2001 est de 78,05 millions d'euros (512 millions de francs) et de 7,62 millions d'euros (50 millions de francs) pour les ASS versées aux bénéficiaires de l'ACCRES.

Au total, le budget modifié du fonds de solidarité fait apparaître une prévision de dépenses de 2,33 milliards d'euros (15,30 milliards de francs). Les ressources propres du fonds de solidarité (contribution de solidarité des fonctionnaires) sont estimées à 1,08 milliard d'euros (7,07 milliards de francs) pour 2001. La subvention de l'Etat pourrait donc atteindre 1,26 milliard d'euros (8,23 milliards de francs).

Pour 2002, la prévision de dépenses est évaluée à 2,20 milliards d'euros (14,44 milliards de francs), correspondant à :

- 1,99 milliard d'euros (13,07 milliards de francs) pour l'allocation de solidarité spécifique (367.100 bénéficiaires) ;

- 124,05 millions d'euros (814 millions de francs) pour l'allocation d'insertion (35.000 bénéficiaires) ;

- 78,09 millions d'euros (512 millions de francs) pour l'allocation spécifique d'attente (24.150 bénéficiaires) ;

- 7,62 millions d'euros (50 millions de francs) pour l'ASS versée aux bénéficiaires de l'ACCRE.

Le montant des ressources propres est estimé à 1,13 milliard d'euros (7,41 milliards de francs) et le montant de subvention de l'Etat prévu au projet de loi de finances pour 2002 s'élève en conséquence à 1,07 milliard d'euros (7,03 milliards de francs).

Toute personne justifiant de 5 ans d'activité salariée durant les 10 dernières années, et ayant épuisé ses droits à indemnisation dans le cadre du régime d'assurance à l'UNEDIC, perçoit l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

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

Enfin, le fonds de solidarité finance également l'allocation spécifique d'attente (ASA) destinée aux personnes âgées de moins de 60 ans justifiant d'au moins 160 trimestres de cotisations validés dans les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse et percevant l'ASS ou le RMI dans l'attente du versement de leur pension.

L'article 131 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a posé le principe de l'indexation annuelle de ces allocations sur l'évolution des prix.

Les recettes du fonds de solidarité sont constituées par le produit de la contribution de solidarité des fonctionnaires, soit 1 % de leur traitement brut, et par une subvention de l'Etat.

Indemnisation des allocataires du régime de solidarité

Notes	Indicateurs de résultats	1997	1998	1999	2000	
					Prévision	Résultat (3)
	Indemniser les allocataires du régime de solidarité					
1	AI	15 008	19 485	23 412	19 000	29 900
	ASS	497 401	483 951	485 405	465 000	449 980
	dont ASA		22 993	26 400	28 500	
2	Durée moyenne en jours d'indemnisation	828	876	886		nd

1. Source UNEDIC.

2. Durée d'indemnisation pour les personnes sorties d'indemnisation pendant l'année. Source bulletin UNEDIC.

3. Résultat provisoire.

Source : compte rendu de gestion budgétaire 2000.

En 2002, cette dernière s'élève à 1,07 milliard d'euros (7,02 milliards de francs), en **diminution de 14,6 %**.

En outre, l'Etat verse 3,05 millions d'euros (20 millions de francs) à l'UNEDIC au titre des allocations complémentaires.

Les allocations de solidarité : l'ASS et l'AI

• Base de calcul de l'ASS et de l'AI

En application de l'article 131 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, les taux des allocations d'insertion (AI) et de solidarité spécifique (ASS) prévus aux articles L.351-9 et L.351-10 du code du travail, sont révisés une fois par an en fonction de l'évolution des prix.

Auparavant, la revalorisation de ces allocations ne faisait l'objet d'aucune disposition particulière du code du travail. Les revalorisations ont ainsi été très irrégulières et même inexistantes entre le 1^{er} juillet 1994 et le 1^{er} juillet 1997, date à laquelle l'ASS a augmenté de 2 %.

Afin d'assurer un rattrapage du pouvoir d'achat perdu par les bénéficiaires de l'AI et de l'ASS, les taux ont été revalorisés de 7,36 % depuis le 1^{er} janvier 1998 pour l'AI et de 13,80 % depuis le 1^{er} juillet pour l'ASS.

Le décret n° 2000-1260 du 26 décembre 2000 fixe le taux de l'allocation d'insertion à 9,23 euros (60,52 francs) par jour, soit 276,69 euros (1.815 francs) par mois, et le taux de l'allocation de solidarité spécifique à 13,10 euros (85,91 francs) par jour à compter du 1^{er} janvier 2001, soit 392,86 euros (2.577 francs) par mois.

La majoration est fixée à 5,72 euros (37,49 francs) par jour pour les allocataires âgés de cinquante cinq ans ou plus et justifiant de vingt années d'activité salariée ainsi que pour les allocataires âgés de cinquante sept ans et demi ou plus et justifiant de dix années d'activité salariée. La majoration est également accordée aux allocataires justifiant d'au moins soixante trimestres validés dans les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse ou de périodes reconnues équivalentes en application du décret n° 95-455 du 12 juin 1998. Le montant mensuel total de l'ASS est alors de 564,37 euros (3.702,00 francs).

• Conditions d'attribution des allocations de solidarité

L'attribution de l'ASS est subordonnée notamment à une condition de ressources. Celles-ci ne doivent pas excéder le plafond visé à l'article R. 351-13-3° du code du travail.

Le plafond de ressources, calculé à partir du montant journalier de l'allocation de solidarité spécifique, est actuellement par mois :

- pour une personne seule, de 70 fois le montant journalier de l'allocation de solidarité spécifique au taux simple, soit 916,78 euros (6.013,70 francs) ;

- pour un couple :

* de 110 fois le montant journalier de l'allocation de solidarité spécifique au taux simple pour les personnes qui bénéficient de l'allocation de solidarité spécifique à compter du 1^{er} janvier 1997, soit 1.440,66 euros (9.450,10 francs) ;

* de 140 fois le montant journalier de l'allocation de solidarité spécifique au taux simple pour les personnes qui bénéficient de l'allocation de solidarité spécifique antérieurement à la date du 1^{er} janvier 1997, soit 1.833,57 euros (12.027,40 francs).

Pour une personne seule, l'allocation différentielle est versée lorsque les ressources sont comprises entre un plancher fixé à 40 fois le taux de l'ASS et un plafond fixé à 70 fois ce taux. Dans le cas d'un couple, une allocation différentielle est versée lorsque les ressources mensuelles du couple sont comprises entre un plancher fixé à 80 fois ou 110 fois le taux journalier de l'ASS, et un plafond fixé à 110 fois ou 140 fois le taux de l'ASS, selon la date d'admission à l'ASS.

De même, l'allocation d'insertion est versée à la condition que les ressources mensuelles soient inférieures à un plafond de 1.660,72 euros (10.893,60 francs) pour un couple et 830,36 euros (5.446,80 francs) pour une personne seule.

*

* *

Le tableau ci-dessous récapitule, sur les années 1999 à 2002, les dotations allouées à cet agrégat :

Indicateur de coûts : dépenses budgétaires (millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	1999	2000	2001	2002	
				PLF	Prévision de dépense en gestion
Retrait d'activité	1 478	941	647	488	778
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	<i>296</i>	<i>195</i>			<i>290</i>
Indemnisation du chômage	1 614	1 391	1 255	1 072	1 072
Régimes de retraites	30	4	3		
Total	3 122	2 336	1 905	1 560	1849,42
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	<i>296</i>	<i>195</i>			<i>290</i>

Source : "bleu" emploi PLF 2002

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

A. ARTICLE 68

L'article L. 322-4-2 du code du travail régit les principes du contrat initiative-emploi (CIE), créé par la loi du 4 août 1995. Il énumère notamment les publics éligibles au CIE, et indique que ce dernier donne droit :

- à une aide de l'Etat pour les catégories de bénéficiaires rencontrant les difficultés d'accès à l'emploi les plus graves ;

- à une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale visée à l'article L. 322-4-6 du code du travail.

Le présent article propose de modifier les dispositions relatives au CIE.

Afin de « *poursuivre et renforcer la mobilisation du dispositif en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi* », il tend à « recentrer » le CIE sur les demandeurs d'emploi de longue et très longue durée, sur les bénéficiaires de minima sociaux, ou encore sur certaines catégories de travailleurs handicapés. Il permet également de mettre en œuvre un accompagnement dans l'emploi, une aide à la formation liée à l'activité de l'entreprise ainsi qu'une aide au tutorat.

Mais surtout, le présent article vise à « *mettre en cohérence [le CIE] avec la politique d'allégement de charges associé aux 35 heures* ». Son II propose en effet de supprimer l'article L. 322-4-6 susmentionné, et donc, pour les conventions relatives au CIE conclues après le 1^{er} janvier 2002, de **substituer à l'exonération de cotisations sociales spécifique au CIE les allègements de charges liés aux 35 heures.**

L'aide de l'Etat, sous forme de primes, subsiste, mais son montant peut être modulé en fonction de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi, afin de « *maintenir un avantage supplémentaire au contrat initiative-emploi par rapport au droit commun* ».

Le présent article serait à l'origine d'une économie de 77,6 millions d'euros (509,02 millions de francs) en 2002, dégagée sur le chapitre 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté », article 32, du budget de l'emploi.

Votre rapporteur spécial constate ainsi que cette économie est d'un montant finalement modique eu égard aux crédits alloués à certains dispositifs de la politique de l'emploi. **Il paraît pour le moins paradoxal de chercher à dégager des économies de quelques millions d'euros sur des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales, alors que les allègements liés aux 35 heures coûtent des milliards d'euros !**

B. ARTICLE 69

L'article 5 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions dispose, dans son I, que *« l'Etat prend l'initiative d'actions d'accompagnement personnalisé et renforcé ayant pour objet l'accès à l'emploi de jeunes de 16 à 25 ans en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle »*. **Il pose ainsi les principes du programme TRACE.**

Son III précise que *« les jeunes qui rencontrent des difficultés matérielles, notamment en matière de logement, pendant les périodes durant lesquelles ils ne bénéficient pas d'une rémunération au titre d'un stage, d'un contrat de travail ou d'une autre mesure dans le cadre des actions d'accompagnement personnalisé organisées en application du présent article bénéficient de l'accès aux fonds départementaux ou locaux d'aide aux jeunes »* prévus par la loi du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (RMI).

C'est cette disposition que le présent article propose de supprimer et de remplacer par une autre modalité d'aide pour les jeunes engagés dans le programme TRACE, l'institution d'une bourse d'accès à l'emploi.

Cette bourse, financée par l'Etat à hauteur de 76,22 millions d'euros (environ 500 millions de francs), inscrits sur le chapitre 44-70 Dispositifs d'insertion des publics en difficulté, article 63, du projet de budget de l'emploi pour 2002, serait incessible et insaisissable.

Elle serait instituée à titre expérimental, à compter du 1^{er} janvier 2002, et bénéficierait aux jeunes qui, à cette date, sont déjà engagés dans le programme TRACE, ainsi qu'à ceux qui s'y engageraient avant le 1^{er} janvier 2003, et leur serait versée pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent ni rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni allocation.

Son montant sera de 300 euros (1.967,87 francs) par mois, dans la limite de 900 euros (5.903,61 francs) par semestre et de 1.800 euros (11.807,23 francs) pour la totalité du parcours.

Selon le gouvernement, la bourse d'accès à l'emploi permet aux jeunes concernés de *« bénéficier d'une relative sécurité financière pendant*

toute la durée de leur parcours d'insertion », et « garantit ainsi une égalité des chances pour l'accomplissement du parcours TRACE au profit des jeunes en situation de rupture ou que leur famille ne peut aider financièrement ».

Elle s'inscrit dans le cadre des moyens supplémentaires mis en œuvre en faveur du programme TRACE.

C. ARTICLE 70

L'article 25 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a institué une disposition expérimentale consistant à permettre aux demandeurs d'emploi de 26 ans et plus rencontrant des difficultés sociales et professionnelles de bénéficier d'un contrat de qualification, communément appelé « contrat de qualification-adulte », qui devait initialement prendre fin le 31 décembre 2000.

L'article 121 de la loi de finances pour 2001 a donc, d'une part, prorogé de 18 mois, jusqu'au 30 juin 2002, le dispositif du contrat de qualification-adulte, et, d'autre part, fixé au 30 juin 2001 la date à laquelle les partenaires sociaux devaient avoir terminé leur négociation en vue de pérenniser ce dispositif expérimental. Ils sont parvenus à la conclusion d'un tel accord, le 6 juin dernier.

Le présent article vise à rendre applicable cet accord et pérennise le dispositif des contrats de qualification-adulte, tout en adaptant les modalités financières des aides de l'Etat.

Il apporte **quatre principales modifications** :

- ces contrats peuvent prendre la forme d'un contrat de travail à durée indéterminée (CDI), même si la durée de la période de qualification, étant comprise par l'article L. 981-1 du code du travail entre 6 mois et 2 ans, est maintenue ;

- les entreprises de travail temporaire peuvent conclure des contrats de qualification-adulte ;

- l'UNEDIC et les ASSEDIC ont la possibilité de financer les actions de formation dispensées au titre d'un contrat de qualification-adulte qui aura été conclu dans le cadre d'un projet d'action personnalisé (PAP) établi au titre du PARE, ce dernier, principale innovation de la nouvelle convention d'assurance chômage, ayant reçu une base législative dans l'article 2 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel ;

- les allègements de charges sociales liés aux 35 heures remplacent, à compter du 1^{er} janvier 2002, le régime d'exonération spécifique relatif aux contrats de qualification, qui était prévu à l'article L. 981-4 du code du travail, ce dernier continuant de s'appliquer aux contrats conclus avant cette date : cet alignement sur ce qui est devenu, depuis les « lois Aubry », le droit commun des allègements de charges entraîne la réalisation d'économies d'un montant de 17,33 millions d'euros (113,68 millions de francs) en 2002, sur le chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle », article 32, du budget de l'emploi.

Votre rapporteur spécial regrette que le gouvernement saisisse l'occasion de la réforme et de la pérennisation du contrat de qualification-adulte pour chercher à réaliser une économie d'un montant finalement modique. Il formule la même observation, sur ce point, que sur l'article 68 ci-dessus.

De surcroît, il convient de s'interroger sur le fait de savoir si le présent article n'a pas aussi pour objet de rattraper des oublis et des erreurs dans la coordination et la modification des textes relatifs aux allègements de charges sur les bas salaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa **réunion du mercredi 31 octobre 2001**, la commission, présidée par M. Alain Lambert, président, a procédé à l'examen des **crédits de l'emploi et de la solidarité : I. - Emploi**, et des **articles 68 à 70 rattachés**, sur le **rapport de M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits du ministère de l'emploi s'élevaient, dans le projet de loi de finances pour 2002, à 16,78 milliards d'euros, alors qu'ils s'établissaient à 17,05 milliards d'euros en 2001, cette diminution de 1,6 %, après une baisse de 1,9 % l'année dernière, montrant que le budget de l'emploi ne constituait plus une priorité pour le Gouvernement, en dépit de ses déclarations, probablement liées à l'inquiétude sur les perspectives de l'évolution du marché du travail. Il a précisé que ces crédits étaient consacrés aux moyens de fonctionnement à hauteur de 10,6 % (après 9,6 % en 2001 et 8,1 % en 2000), et aux dépenses d'intervention à 88,9 %.

Il a ensuite souhaité faire part des quatre observations que lui inspirent les dotations allouées à l'emploi pour 2002.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a d'abord noté que l'amélioration de la situation de l'emploi semblait malheureusement terminée. Alors que, depuis juin 1997, la situation du marché du travail s'était nettement améliorée, le taux de chômage étant revenu de 12,3 % à cette date à 8,8 % en juin dernier, le Gouvernement, probablement grisé par ces bons résultats de nature conjoncturelle, s'était fixé comme objectif de parvenir au plein emploi au cours des prochaines années. Les attentats survenus aux Etats-Unis le 11 septembre dernier ont mis en évidence le caractère présomptueux de ces déclarations hâtives. Le rapporteur spécial a en effet constaté que, depuis le mois de mai dernier, les chiffres du chômage se détérioraient régulièrement, le nombre de chômeurs ayant progressé de 5.500 en mai, de 8.500 en juin, de 39.600 en juillet et de 11.100 en août, soit 64.700 chômeurs supplémentaires en quatre mois. Cette évolution a ainsi remonté le taux de chômage à 9 % de la population active, soit le niveau atteint à la fin de l'année 2000. Il a estimé qu'une analyse fine de la situation de l'emploi montrait que le Gouvernement n'avait pas de véritables raisons de se gargariser de la diminution du chômage.

Il a en effet rappelé que le chômage français restait à un niveau élevé, soit 8,5 % de la population active, contre 8,3 % dans la zone

euro, 7,6 % dans l'Union européenne, 5,1 % au Royaume-Uni, 3,8 % en Irlande, 2,2 % aux Pays-Bas, 5 % au Japon, 4,6 % aux Etats-Unis. En outre, l'amélioration de la situation de l'emploi est relativement inégale, les femmes, les jeunes, les non ou peu diplômés, les salariés précaires, les chômeurs de longue durée continuant d'être touchés plus sévèrement que la moyenne nationale par le chômage. Surtout, un recul important du chômage se heurte au niveau élevé du chômage structurel. Si le taux de chômage a reculé de plus de 3 points depuis 1997, ce mouvement se heurte visiblement au socle du chômage structurel, évalué à 8 % de la population active en France par la Caisse des dépôts et consignations, mais à 3 % aux Etats-Unis. Notre pays se trouve donc dans une situation délicate, puisque, hors les effets de la conjoncture sur l'emploi, qu'ils soient positifs ou défavorables, le chômage ne diminuerait plus guère en France, le seuil du chômage structurel ayant été globalement atteint.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a ensuite considéré que le projet de budget 2002 apparaissait paradoxal et adressait un message brouillé aux agents économiques. Il a en effet constaté que, depuis 1998, le budget de l'emploi n'avait porté aucune réforme structurelle susceptible d'avoir un impact sur son montant. Au cours des dernières années, des économies importantes avaient certes été réalisées sur les crédits de l'emploi, mais il s'agissait de simples économies de constatation résultant d'une conjoncture favorable. Ainsi, par exemple, le nombre total d'entrées dans les dispositifs de la politique de l'emploi a diminué de plus de 45 % depuis 1997. Il a pourtant relevé que la conjoncture était actuellement nettement moins bien orientée, alors que le projet de budget de l'emploi continuait de diminuer, et s'est interrogé sur cette contradiction apparente. Il a jugé que la prévision de croissance retenue pour 2002 était en fait aléatoire, avec les conséquences que cela implique notamment sur le niveau de l'emploi l'année prochaine.

Il a dès lors conclu que la budgétisation des crédits 2002 était erronée, la diminution affichée de certaines dotations budgétaires apparaissant peu crédible, et qu'il était donc probable que le retournement conjoncturel en cours se traduirait in fine par une hausse des crédits de l'emploi, notamment du traitement social du chômage, comme les récentes annonces de la ministre sur des ouvertures supplémentaires de contrats aidés le laissaient entendre. A ce propos, il a considéré que le Gouvernement avait fait un pari risqué sur la poursuite de l'amélioration de la situation de l'emploi, en inscrivant des crédits à la baisse, puis avait lui-même ôté toute crédibilité à ce message, en présentant quelques jours après le Conseil des ministres un plan renouant avec le traitement social du chômage, la ministre ayant annoncé des entrées supplémentaires pour 2001, pour un coût de 180 millions d'euros, en principe supporté par le prochain collectif. Il

a dès lors paru probable au rapporteur spécial que les dotations pour 2002 ne seraient pas suffisantes.

M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, a, en troisième lieu, considéré que le budget de l'emploi avait progressivement perdu sa cohérence au cours de la législature. Rappelant que la forte croissance des crédits de l'emploi depuis plusieurs années résultait essentiellement de la politique de réduction des charges sociales, engagée en 1993, et donc de leur compensation par le budget de l'Etat auprès des organismes de sécurité sociale, il a indiqué que, surtout depuis 1999, le budget de l'emploi avait subi de multiples modifications de son périmètre, considérables en montant, qui en avaient fortement restreint la cohérence et qui nécessitaient de procéder à un calcul consolidé, afin d'obtenir une vue d'ensemble à peu près sincère du coût de la politique de l'emploi. Il a noté que la compensation des exonérations de charges sociales avait ainsi quasiment disparu du budget de l'emploi, notamment depuis la création du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, le FOREC, destiné à financer les 35 heures et les allègements de charges qui leur sont liés. Dès lors, le budget de l'emploi, suite à cette débudgétisation massive, a vu son montant diminuer de façon artificielle, mais, surtout, reflète de moins en moins le principal axe de la politique de l'emploi : il reste notamment muet sur le coût des 35 heures. En fait, seuls 39,3 millions d'euros sont inscrits, en 2002, au budget de l'emploi au titre des aides au conseil dans le cadre des 35 heures, alors que les dotations du FOREC devraient s'établir à 15,55 milliards d'euros : le budget de l'emploi supportera donc seulement 0,25 % du coût total des 35 heures ! Il a considéré, par conséquent, que le coût total de la politique de l'emploi, en 2002, devait prendre en compte les crédits du budget de l'emploi, mais aussi ceux du FOREC, soit un total de 32,33 milliards d'euros, en progression de 2,3 % par rapport à 2001.

Il a également observé que, comme le Sénat l'avait pressenti, les 2,29 milliards d'euros de l'UNEDIC ne seraient pas affectés à l'emploi. Il a rappelé que, dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage, l'UNEDIC devait procéder au versement à l'Etat de 2,29 milliards d'euros, soit 1,07 milliard en 2001 et 1,22 milliard en 2002. Il a précisé que ce versement serait toutefois traité comme une recette non fiscale de l'Etat venant abonder le budget général : il ne sera donc pas spécifiquement affecté à des dispositifs de la politique de l'emploi, en dépit des déclarations rassurantes, mais finalement fausses, du Gouvernement sur ce point.

Enfin, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a considéré que les emplois-jeunes constituaient un dossier que le prochain gouvernement devrait traiter. En 2002, le coût des emplois-jeunes

diminue de 3,6 %, pour la première fois depuis le lancement du dispositif, s'établissant à 3,23 milliards d'euros. Il a toutefois noté que ce chapitre budgétaire faisait traditionnellement l'objet d'une importante surdotation, puis d'une régulation non moins importante en cours d'exercice, comme l'avait d'ailleurs relevé la Cour des comptes dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 2000. En outre, jusqu'à présent, environ 230 millions d'euros n'auraient pas été consommés en 2001.

Il a noté que cette surdotation récurrente suscitait une double interrogation, la première sur la capacité du Gouvernement à atteindre les objectifs qu'il s'était fixés en matière d'embauches d'emplois-jeunes, la seconde sur le nombre réel de ces derniers. Le Gouvernement a en effet régulièrement modifié ses objectifs en ce qui concerne les emplois-jeunes. Il s'agissait d'abord de parvenir à recruter 350.000 jeunes dans ce dispositif à la fin 2002, puis cet objectif a été avancé à la fin 2000, puis de nouveau repoussé ! Par ailleurs, cet objectif a changé de nature : il ne s'agit plus de mesurer le dispositif en stock mais en flux, le nombre de jeunes ayant bénéficié de ce programme depuis sa création devant s'élever à 360.000 à la fin 2002. Il a précisé que le budget de l'emploi ne regroupait pas l'ensemble des crédits destinés au financement des emplois-jeunes, les budgets de l'éducation nationale, de l'intérieur, de la justice, et de l'outre-mer étant également sollicités. Le coût total du dispositif s'établirait donc à 3,67 milliards d'euros en 2002. Sur l'ensemble de la législature, il s'est élevé à plus de 13 milliards d'euros. Enfin, il a déploré que la question de l'avenir des emplois-jeunes n'était toujours pas réglée, en dépit de l'annonce, le 6 juin dernier, du plan gouvernemental de « consolidation » du dispositif : si les emplois seront pérennisés, on ne sait toujours pas ce que deviendront les jeunes qui les occupent.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Gérard Miquel a noté que la conjoncture économique se dégradait, notamment, depuis les attentats perpétrés au Etats-Unis le 11 septembre dernier, et a voulu savoir l'analyse qu'en faisait le rapporteur spécial sur l'emploi. Il a estimé que l'effort supplémentaire annoncé par le Gouvernement en matière de contrats aidés devrait être encore amplifié. Il a noté que le Gouvernement s'employait à assurer l'avenir des jeunes engagés dans le dispositif des emplois-jeunes, considérant que cette expérience avait de toute manière été particulièrement intéressante car elle a permis à ses bénéficiaires de s'insérer dans le monde du travail. Enfin, il a jugé qu'il était indispensable à l'avenir de développer le volet insertion du revenu minimum d'insertion (RMI).

M. René Trégouët, notant que l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) venait de changer son mode de calcul du chômage, s'est interrogé sur l'opportunité de cette modification au moment même où la situation de l'emploi se retournait. Il a également

souhaité obtenir des informations supplémentaires sur le calcul du nombre des emplois-jeunes, en stock et en flux.

M. Alain Joyandet a regretté que le Gouvernement, depuis 1998, ait diminué les crédits relatifs aux contrats emploi-solidarité (CES) ou aux contrats emploi consolidés (CEC), un nombre important des bénéficiaires de ces contrats aidés devant alors de nouveau s'inscrire au RMI.

M. Jacques Oudin a noté que les résultats de la politique de l'emploi en France n'étaient guère favorables en comparaison des politiques entreprises à l'étranger. Il a d'ailleurs considéré qu'il était indispensable de réaliser des comparaisons internationales sur ce point. Enfin, il s'est interrogé sur les conséquences en termes d'amélioration de la situation de l'emploi, de la forte augmentation des effectifs de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), rappelant par ailleurs que les départements conduisaient des actions essentielles en faveur de l'emploi, par exemple par la création de maisons de l'emploi.

M. Alain Lambert, président, a souhaité savoir si, selon le rapporteur spécial, le Gouvernement avait pris en considération ses observations suite aux rapports de contrôle qu'il avait effectués sur les personnels du ministère de l'emploi et sur les 35 heures. A ce titre, il a regretté que le Parlement ne dispose pas des instruments nécessaires à l'évaluation de l'impact de la réduction du temps de travail en termes de création d'emplois, cette carence appauvrissant nécessairement le débat budgétaire, faute de chiffres valables.

En réponse aux différents intervenants, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial,** a dû constater que ses rapports n'avaient guère été pris en compte par le Gouvernement, la ministre de l'emploi s'étant contentée de lui adresser un courrier prenant acte de la publication de ces travaux. Il a noté que les 35 heures avaient surtout pour conséquence d'être à l'origine de délocalisations de production à l'étranger. Il a lui aussi estimé qu'il était préférable de financer des contrats aidés plutôt que de laisser de nombreuses personnes toucher le RMI, et a ajouté que la question de fond était celle du caractère incitatif du travail. S'agissant des emplois-jeunes, il a noté que le Gouvernement, n'ayant pu atteindre son objectif initial de 350.000 jeunes recrutés dans ce dispositif, affichait désormais un objectif en flux, donnant une impression plus favorable. Il a précisé que le changement statistique apporté au calcul du taux de chômage visait notamment à exclure les intérimaires des chiffres du chômage, mais que cette modification n'avait pas de véritable impact sur l'appréciation du niveau de l'emploi, ni sur l'évolution en tendance de ce dernier, d'autant plus que l'office des statistiques de l'Union européenne, Eurostat, retraitait les différents chiffres nationaux pour les harmoniser. Les 35 heures constituent une parfaite illustration de l'extrême difficulté à évaluer les performances de la politique de l'emploi en France puisque cette mesure, dont le coût est exorbitant, ne peut donner lieu à la

distinction par les services du Gouvernement entre les emplois créés et les emplois préservés par les 35 heures. Il a confirmé que les actions des collectivités territoriales en matière d'emploi étaient essentielles, d'autant plus que celles-ci nouent très souvent des relations avec les entreprises.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de **réserver son vote sur les crédits du budget de l'emploi, ainsi que sur les articles 68, 69 et 70 rattachés**, jusqu'à l'audition de la ministre de l'emploi et de la solidarité.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

Les crédits du titre III ont été majorés de 982.848 euros (6,45 millions de francs), afin de tirer les conséquences de la réforme des fonds spéciaux, adoptée par l'Assemblée nationale au cours de l'examen des crédits des services généraux du Premier ministre.

Ces crédits supplémentaires se répartissent de la façon suivante :

- 858.907 euros (5,63 millions de francs) sur le chapitre 31-62 « Indemnités et allocations diverses », article 02 « Administration centrale » ;

- 123.941 euros (0,81 million de francs) sur le chapitre 34-98 « Administration centrale. - Moyens de fonctionnement », article 10 « Ministre, secrétaires d'État et cabinets ministériels ».

Les crédits du titre IV sont majorés de 45,73 millions d'euros (environ 300 millions de francs), inscrits sur le chapitre 46-71 « Fonds national de chômage », article 50 « Subvention de l'État au fonds de solidarité », afin de supporter le financement de la nouvelle allocation de solidarité créée par l'article 70 bis (cf. infra), dénommée allocation équivalent retraite (AER).

Ce dispositif nouveau serait financée par des économies réalisées sur le chapitre 44-79 « Promotion de l'emploi et adaptations économiques », pour un montant équivalent ainsi réparti :

- 7,62 millions d'euros (50 millions de francs), au titre des allocations spéciales du FNE, grâce à une augmentation supplémentaire de la contribution des employeurs au financement de ces dispositifs;

- 38,11 millions d'euros (250 millions de francs), au titre de moindres entrées dans les dispositifs de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) pour des personnes pouvant prétendre à la nouvelle allocation (AER).

Par ailleurs, les crédits du titre IV ont été majorés, à titre non reconductible, de 873.900 euros (5,73 millions de francs), répartis de la façon suivante :

- 9.100 euros (59.692,09 francs) sur le chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle », article 43 « Validation des acquis de l'expérience » ;

- 57.000 euros (0,37 million de francs), sur le chapitre 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté », dont 15.200 euros (99.705,46 francs) sur l'article 52 « Fonds départemental pour l'insertion », et 41.800 euros (0,27 million de francs) sur l'article 80 « Réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes » ;

- 762.100 euros (environ 5 millions de francs), sur le chapitre 44-73 « Relations du travail et amélioration des conditions de travail », article 11 « Formation économique et sociale des travailleurs appelés à exercer des responsabilités syndicales et actions d'études et de recherche syndicales » ;

- 45.700 euros (0,30 million de francs) sur le chapitre 44-79 « Promotion de l'emploi et adaptations économiques », article 15 « Promotion de l'emploi : dotations déconcentrées pour la promotion de l'emploi ».

II. MODIFICATION DES ARTICLES

A. MODIFICATION DE L'ARTICLE 68

L'article 68, qui propose de substituer à l'exonération de cotisations sociales spécifique au contrat initiative emploi (CIE) les allègements de charges liés aux 35 heures, a été amendé, à l'initiative de M. Gérard Bapt, par l'Assemblée nationale.

L'amendement adopté étant rédactionnel, il ne modifie en aucune façon les critiques que la commission avait formulées à l'endroit de cet article. Il convient donc de confirmer sa suppression.

B. MODIFICATION DE L'ARTICLE 70

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel à cet article pérennisant le contrat de qualification-adultes.

Il convient donc de confirmer l'amendement adopté par la commission, qui vise à maintenir le système d'exonération de charges sociales existant plutôt que de l'aligner sur les allègements liés aux 35 heures.

C. ADOPTION D'UN ARTICLE 70 BIS

Cet article est issu d'un amendement du gouvernement déposé à l'Assemblée nationale, le 6 novembre dernier à l'occasion de l'examen des crédits de l'emploi pour 2002. Proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 351-10-1 du code du travail, **il vise à instituer une allocation équivalent retraite (AER)** prenant la suite de l'allocation spécifique d'attente (ASA).

L'ASA a été instituée par la loi n° 98-285 du 17 avril 1998 ouvrant le droit à une allocation spécifique aux chômeurs âgés de moins de 60 ans ayant moins de 40 annuités de cotisations vieillesse¹. Elle bénéficie aux personnes âgées de moins de 60 ans qui perçoivent l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et justifiant d'au moins 160 trimestres d'assurance vieillesse.

Le présent article prévoit que l'allocation équivalent retraite « *se substitue, pour leurs titulaires, à l'allocation de solidarité spécifique [...] ou à l'allocation de revenu minimum d'insertion [...]. Elle prend la suite de l'allocation d'assurance chômage pour ceux qui ont épuisé leurs droits à cette allocation. Elle peut également la compléter lorsque cette allocation ne permet pas d'assurer à son bénéficiaire un total de ressources égal à celui prévu à l'alinéa suivant [soit 877 euros (5.752,74 francs)]* ».

Cet article a été introduit par le gouvernement afin de sortir de l'inconstitutionnalité du dispositif dont il est à l'origine dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

En effet, le 26 octobre dernier, l'Assemblée nationale adoptait l'**article 26 A du PLFSS pour 2002**, qui institue une garantie de ressources pour les demandeurs d'emploi ayant cotisé au moins 160 trimestres à l'assurance vieillesse mais qui ne peuvent partir à la retraite parce qu'ils n'ont pas encore 60 ans.

Or, cette garantie de ressources serait financée par le fonds de solidarité, établissement public à caractère administratif créé par le décret n° 82-1001 du 26 novembre 1982 et chargé de financer les allocations chômage de solidarité (ASS, ASA et allocation d'insertion). Ses ressources sont donc constituées, notamment, d'une subvention de l'État, inscrite au budget de l'emploi (1,07 milliard d'euros - 7,02 milliards de francs - inscrits au chapitre 46-71 article 50 du projet de budget de l'emploi pour 2002). **Elle relève donc, non pas du PLFSS, mais du PLF** : elle constitue donc un « **cavalier social** », comme l'a très justement relevé notre collègue Alain Joyandet, rapporteur pour avis du PLFSS au nom de la commission des finances². La secrétaire d'État aux droits des femmes et à la formation

¹ Cette loi, résultant d'une proposition de loi du groupe communiste de l'Assemblée nationale, avait été adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

² Rapport n° 61, Sénat, 2001-2002.

professionnelle, qui présentait le présent article à l'Assemblée nationale, indiquait d'ailleurs que cette mesure «*est étrangère aux régimes de sécurité sociale*»¹.

Elle justifiait l'introduction de ce dispositif en arguant que cette allocation, qui serait versée de façon dégressive jusqu'à un plafond de 1.372,04 euros (9.000 francs) pour une personne seule et de 1.981,84 euros (13.000 francs) pour un couple, est assortie de plafonds «*relevés par rapport à ceux qui figurent dans l'amendement du gouvernement adopté en PLFSS [l'article 26 A] - respectivement 7.300 et 12.000 francs*»² - qui auraient produit un effet de seuil trop important». Elle concluait : «*l'allocation équivalent retraite sera donc une allocation spécifique, elle touchera plus de personnes et leur offrira une garantie de ressources supérieure au régime antérieur de l'ASA*».

A la question posée par M. Gérard Bapt, rapporteur spécial des crédits de l'emploi de l'Assemblée nationale, de préciser les différences existant entre le dispositif de l'article 26 A du PLFSS et celui du présent article, la secrétaire d'État a donné l'explication suivante : «*l'amendement du gouvernement reprend le dispositif voté il y a quelques jours, en le simplifiant. Il fusionne dans une allocation spécifique nommée allocation équivalent retraite, les deux constituants ASS majorée et ASA*». Le coût de cette nouvelle allocation est estimé à 45,73 millions d'euros (300 millions de francs) en 2002, et le nombre de ses bénéficiaires potentiels entre 50.000 et 100.000, soit du simple au double!

Ainsi, l'article 26 A n'a plus lieu d'être, et le gouvernement a donné un avis favorable à l'amendement de suppression de cet article, adopté par le Sénat au cours de l'examen du PLFSS pour 2002. Il apparaît ainsi que le gouvernement avait présenté dans la précipitation un dispositif mal conçu, contraire à la constitution, et dont les modalités de financement n'étaient pas précisées, mais qui lui paraissait sans doute tenir lieu de réforme des retraites...

Il convient d'ajouter que la question de la garantie de ressources des bénéficiaires de l'ASA est déjà traitée par l'article 66 *bis* du projet de loi de modernisation sociale, du reste adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Enfin, l'essentiel des dispositions du présent article relèvent du domaine réglementaire. En effet, pourquoi le gouvernement ne publierait-il pas un nouveau décret d'application de la loi du 17 avril 1998 précitée, afin de modifier les dispositions actuelles régissant cette question ?

¹ *Journal Officiel, Débats parlementaires n° 71, Assemblée nationale, page 7238.*

² *Soit 1.112,88 euros et 1.829,39 euros.*

Ce faisant, il aurait bien sûr perdu le principal avantage de cette manœuvre législative peu glorieuse, à savoir un **affichage politique** destiné à sa majorité plurielle, au groupe communiste en particulier¹.

Dès lors, votre commission ne peut que vous proposer de supprimer le présent article, car il ne lui paraît pas acceptable de cautionner les acrobaties législatives et politiques du gouvernement, en particulier le choix qu'il a volontairement assumé, dans un souci de pur affichage, de présenter une disposition inconstitutionnelle, non financée, et présente dans une loi en vigueur ainsi que dans un texte en navette.

¹ A cet égard, il convient de rappeler que M. Alain Bocquet et l'ensemble des membres du groupe communiste et apparentés de l'Assemblée nationale ont déposé, le 7 novembre dernier, une proposition de loi (n° 3370) tendant à ouvrir le droit à la retraite à taux plein pour les salariés ayant cotisé 40 annuités avant d'atteindre l'âge de 60 ans.

**Réponses de la ministre de l'emploi et de la solidarité
au questionnaire que votre rapporteur spécial lui avait adressé,
le 5 juillet 2001, et portant sur le référé de la Cour des comptes
du 16 mars 2000 relatif aux actions de communication
et d'information du ministère de l'emploi et de la solidarité
(exercices 1992 à 1998)**

Question n° 1

Indiquer, pour chaque année depuis 1992 et jusqu'en 2001, le montant des dotations budgétaires, initiales et effectivement dépensées, consacrées aux actions de communication et d'information du ministère de l'emploi et de la solidarité (section emploi). Préciser leur part au sein de l'ensemble des dépenses de communication et d'information des départements ministériels.

Réponse

Evolutions des budgets de la communication de 1995 à 2001 (chapitre 34-97)

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
LFI	125,31	108,60	96,00	93,3	92,8	96,1	87,9
Crédits ouverts	115,62	106,28	94,73	97,6	97,3	120,0	99,5
Total crédits consommés	115,16	105,67	94,60	97,6	97,1	118,2	76,11 au 30/06/2001

Place du ministère

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Rang	2°	1°	1°	1°	1°				
Budget du ministère de l'emploi et de la solidarité (Mdf)	121,1	144,8	153,0	166,2	112,0				
Part du budget de communication du MES dans les dépenses de communication de l'ensemble des ministères	nd	nd	55,7%	53,2%	41,6%				

Source : Service d'information du gouvernement (SIG) pour la période 1998-2001, les chiffres n'ont pas été communiqués

Question n° 2

Présenter la direction de la communication du ministère de l'emploi : organigramme, nombre d'emplois budgétaires et effectifs, budget de fonctionnement...

Réponse

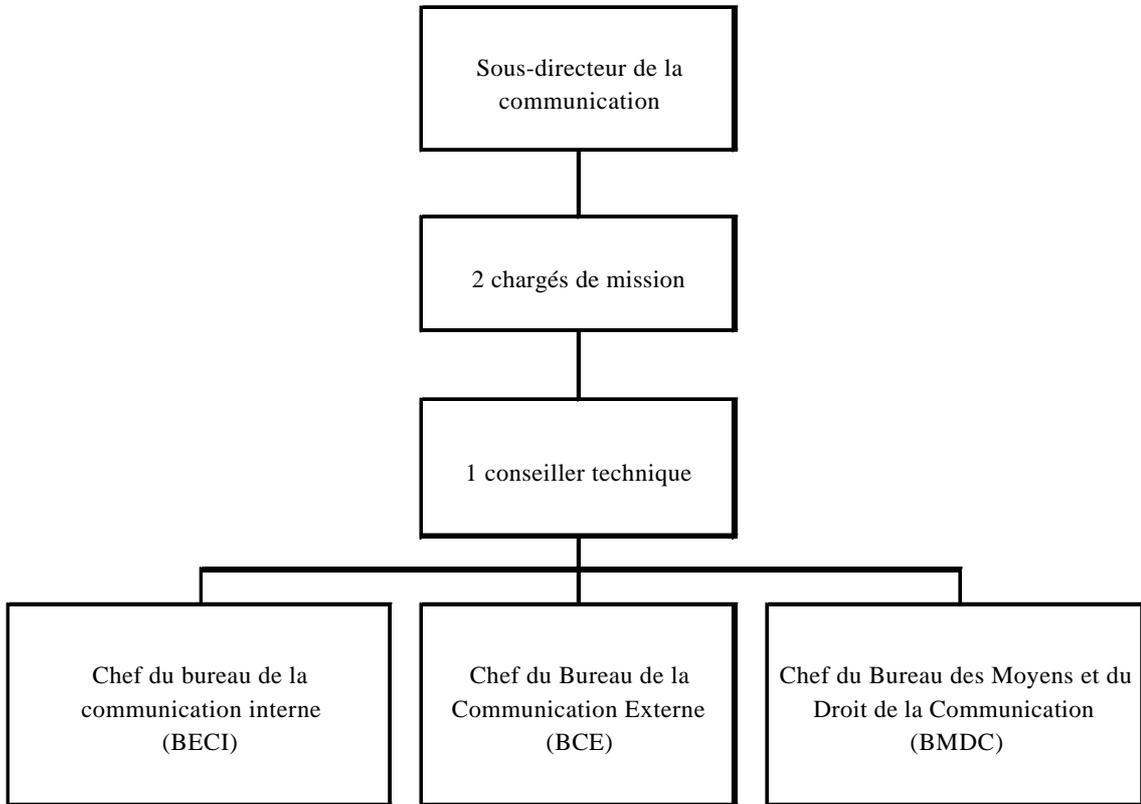
Evolution des dotations et des dépenses (en MF)

Année	1993(*)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 jusqu'au 30.06.01
Dotation crédits ouverts	87,6	162,6	115,6	106,3	94,4	97,6	97,3	120	99,54
Dépenses ACCT	77,5	157,2	112,8	103,2	91,35	94,62	87,65	110,13	34,12

(*) Les crédits étaient ventilés jusqu'en 1993 sur plusieurs chapitres, plusieurs directions du ministère (secteur emploi) étant dotées de leurs propres crédits de communication. En 1994, une sous-direction de la communication unique a été créée, ce qui a

La faiblesse de la consommation au 1^{er} semestre 2001 est justifiée par le report des actions de communication 2001 au second semestre. Les campagnes lancées au 2^{ème} semestre concernent les 35 heures dans les PME, la consolidation des nouveaux services emplois-jeunes et la validation des acquis de l'expérience.

Organigramme de la sous-direction de la communication



Situation des effectifs

Bureau/Mission	Effectifs autorisés 2001					Effectifs réels				Ecart			
	A	B	C/D	Total	+SNB	A	B	C/D	Total	A	B	C/D	Total
Sous-direction de la communication	4	0	1	5		4	0	0	4	0	0	-1	-1
BCE	7	1	0	8		7	1	0	8	0	0	0	0
BMDC	3	1	4	8		3	1	4	8	0	0	0	0
BECI	8	3	4	15		7	3	4	14	-1	0	0	-1
TOTAL	22	5	9	36		21	5	8	34	-1	0	-1	-2

Question n° 3

Présenter les principaux axes du plan de communication du ministère de l'emploi.

Réponse

Le programme des actions nationales d'information et de communication pour l'année 2001 s'appuie sur les axes prioritaires du programme pluriannuel de modernisation (PPM) du ministère, les objectifs prioritaires de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi que le développement du dialogue social. Les axes prioritaires du PPM sont déclinés en objectifs prioritaires, objectifs qui se traduisent essentiellement par le développement des sites Internet et Intranet et l'optimisation des crédits pour la sous-direction de la communication.

1. Les moyens budgétaires disponibles

Il convient de rappeler, tout d'abord, que le budget de communication s'élève cette année à 13,40 millions d'euros (87,9 millions de francs) contre 14,64 millions d'euros (96,06 millions de francs) en 2000. La diminution apparente du budget s'explique par le fait qu'en loi de finances 2001, les dépenses relatives aux travaux d'impression et de personnalisation du chèque emploi-service, jusqu'alors pris en charge par le ministère, ont été transférés sur le budget de l'ACOSS. L'économie réalisée par le ministère (2,29 millions d'euros, soit 15 millions de francs) a permis de redéployer une partie de ces crédits au sein du budget de communication. De ce fait, le budget est à structure constante en augmentation de 7,1 %. D'autre part, le ministère poursuit depuis plusieurs années un objectif de déconcentration des actions de communication au niveau régional pour permettre aux services déconcentrés de mener des actions de communication de plus en plus nombreuses à destination du public. C'est la raison pour laquelle chaque année une partie du budget de communication du ministère est déléguée aux services déconcentrés. En 2001, ce sont 25 % des crédits de communication disponibles qui ont été ainsi réservés aux actions de communication locales et délégués aux services déconcentrés du ministère.

La volonté d'optimisation des moyens dont dispose le ministère conduit à développer la recherche d'économies d'échelle lors de la passation de commandes répétitives telles que les prestations d'impression et de diffusion. Plusieurs marchés-cadres ont donc été passés ou renouvelés afin d'obtenir la fourniture de prestations de qualité aux meilleures conditions. Après les marchés relatifs à l'impression de brochures et documents

d'information, celui relatif à l'organisation de la présence du ministère sur les différents salons professionnels, sur les marchés relatifs au routage des documents et à l'achat d'espaces publicitaires dans les médias ont complété en 2001 la gamme des outils de communication qui peuvent être utilisés dans des conditions optimales de rapidité et de qualité au meilleur prix.

2. L'utilisateur au cœur de l'action du service public de l'emploi

La nécessité qui s'impose au ministère de poursuivre un certain nombre d'actions d'information, de renseignement et d'édition constitue un élément déterminant dans la définition de la politique de communication. Ceci concerne le renseignement téléphonique (service Info-Emploi et le service spécialisé Info-Emploi 35 heures) qui représente une dépense de 1,22 million d'euros (8 millions de francs) par an, les développements du site Internet et de ses sous-domaines, la maintenance du service télématique, l'édition des deux bulletins officiels, les développements de l'Intranet, l'édition des périodiques et publications officielles (Revue Travail-Emploi ; Diagonales ; Bilans et Rapports annuels, etc.) en particulier. Ces efforts sont démultipliés en région par la publication régulière des études et statistiques sur les marchés du travail locaux, les résultats d'études spécifiques (particulièrement en matière de santé et sécurité au travail), la diffusion de bonnes pratiques et celle des documents d'information pour le grand public en relation avec les services locaux (droits et mesures pour les travailleurs handicapés, aides à la création d'entreprise, mesures pour l'insertion professionnelle des jeunes et des chômeurs de longue durée,...).

Dans ce contexte, les actions prioritaires ont été fixées de la manière suivante après consultation des directions opérationnelles :

- le renforcement de la communication sur la mise en place des 35 heures dans les entreprises de 20 salariés et moins, tant au plan national qu'au niveau local ;
- l'accompagnement, là encore tant national que local, des mesures de consolidation du programme nouveaux services-emplois jeunes ;
- le lancement d'une nouvelle campagne d'information relative à la validation des acquis de l'expérience ;
- le lancement d'une campagne d'information sur la lutte contre l'exclusion, mettant l'accent plus particulièrement sur l'accès aux droits et aux dispositifs d'insertion ;
- l'accompagnement par une campagne d'information nationale de la nouvelle programmation du Fonds social européen ;

- la préparation des prochaines élections prud'homales de décembre 2002 ;

- l'accompagnement du programme prioritaire de l'action de l'inspection du travail notamment en matière de prévention des risques professionnels et de santé au travail (agents cancérogènes, éthers de glycol, etc.).

L'ensemble de ces priorités va donc structurer l'ensemble des actions externes de communication, la politique éditoriale, la politique audiovisuelle ainsi que la communication interne.

Celle-ci se traduira également par des actions spécifiques liées à la mise en place de la réduction du temps de travail au sein du ministère, au passage de la monnaie unique ainsi qu'à l'accompagnement du nouveau schéma directeur des systèmes d'information et de la réforme du corps des contrôleurs du travail en particulier.

L'annexe ci-jointe retrace l'essentiel des actions envisagées cette année, ainsi que les manifestations spécifiques qui pourront être prises en charge (séminaires inter-régionaux ; colloques scientifiques...).

Question n° 4

Quelles sont les cinq principales campagnes d'information et opérations de communication actuellement conduites par le ministère de l'emploi ? Préciser leur objet, les objectifs poursuivis, le calendrier, le coût, les prestataires retenus, les modalités de passation des marchés publics déterminées...

Réponse

Il convient au préalable de signaler la préparation d'une action nationale d'information pour accompagner la RTT dans les petites entreprises : la mobilisation enclenchée avec les plans d'action locaux à la rentrée 2001 se poursuivra et sera accompagnée par la diffusion d'une information de qualité, mettant notamment à profit les opportunités offertes par le site Internet (guide 35 heures « pas à pas » avec une ergonomie adaptée aux préoccupations des PME, service de traitement des messages dédié aux 35 heures). Un dépliant actualisé présentant de manière simple les opportunités du passage aux 35 heures dans les très petites entreprises devrait être diffusé courant novembre 2001, avec une série d'annonces dans la presse quotidienne régionale, une fois défini le nouveau cadre réglementaire.

Les modalités précises de cette campagne n'étant pas arrêtées, la présentation ne peut en être faite de manière précise.

Les cinq actions sélectionnées relèvent par contre de procédures de consultation en cours ou terminées.

Action n° 1 : Prévenir l'exclusion et lutter contre la pauvreté : améliorer l'accès aux droits fondamentaux

Le rapport 2000 de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale confirme que les droits fondamentaux restent encore insuffisamment connus. D'une manière générale, comme le souligne le rapport précité, *« le manque d'information, la complexité des procédures, l'éparpillement des guichets sociaux, les conditions de versement des aides inadaptées à l'urgence du besoin sont autant d'obstacles à l'accès aux droits des personnes en difficulté »*.

Le Gouvernement réaffirme la nécessité de développer dans le domaine de l'exclusion, des actions de sensibilisation et d'information vers les usagers, les publics relais, les associations, afin de faire reculer l'exclusion, de mieux accompagner les demandeurs d'emploi. Cela ne peut se faire sans une mobilisation de tous : Etat, collectivités territoriales, acteurs sociaux...

1. Les objectifs poursuivis

L'Etat et ses services déconcentrés (DRASS, DDASS, DRTEFP, DDTEFP) ont un rôle déterminant à jouer en liaison avec les principaux acteurs de la lutte contre les exclusions que sont les « prescripteurs » (ANPE, CAF, ASSEDIC, missions locales), les collectivités territoriales (communes/CCAS, départements) et le monde associatif. La mobilisation de l'ensemble des services concernés se heurte à la multiplicité des guichets et lieux d'accueil qui rendent complexes l'accès à l'information et sa diffusion. Une stratégie globale de communication assortie d'un dispositif tenant compte des liens existants entre les enjeux du programme sera mise en œuvre avec le soutien d'une agence de communication qui aura pour mission de fournir les outils adaptés permettant :

- d'informer sur l'ensemble des droits fondamentaux que sont l'accès aux ressources, au logement, à la santé, à l'éducation et à la participation à la vie sociale, à la culture, aux vacances... ;

- favoriser l'accès aux dispositifs existants en s'appuyant en priorité sur le réseau de proximité que constituent les acteurs locaux et partenaires de l'Etat, au niveau national et local;

- donner une information homogène à l'ensemble des acteurs intervenant dans la lutte contre les exclusions.

2. Les axes de communication

Coordonner les actions de communication mises en œuvre au niveau national par l'Etat et les services déconcentrés. Il est essentiel, d'une part, d'assurer la déclinaison locale de la communication nationale, mais également de valoriser et développer les initiatives locales de proximité dont l'objet est l'information des publics concernés, voire de s'appuyer sur celles déjà mises en œuvre et de renforcer la cohérence globale de l'ensemble du dispositif.

Tenir compte des inégalités d'accès à l'information et faire en sorte de ne pas les aggraver. Dans cette perspective, les outils de communication présentant les droits devront être clairs, faciles d'accès et adaptés aux publics rencontrant des difficultés particulières (situations de grande précarité et également handicaps sensoriels, difficultés de lecture,...).

Le ministère (secteurs emploi et solidarité) engagera une campagne nationale d'information qui devra s'inspirer de ces principes. Elle ne pourra atteindre les objectifs fixés sans la participation active des services déconcentrés et l'affectation d'une part importante des crédits de fonctionnement à la réalisation d'actions de communication qui compléteront et enrichiront les actions engagées au plan national selon des modalités adaptées aux spécificités locales.

3. Indicateurs de résultat

Niveau d'information des chômeurs sur les mesures d'insertion et de réinsertion professionnelle (baromètre de la communication gouvernementale).

Coût : 1,83 million d'euros (12 millions de francs) pour le secteur emploi

Prestataire retenu : sélection en cours

Calendrier : démarrage en 2002

Modalités de passation des marchés publics : appel d'offre sur performance

Action n° 2 : la consolidation du programme « nouveaux services-emplois jeunes »

Les décisions de juin 2001 nécessitent une communication importante sur le programme. Une brochure avec l'exhaustivité des annonces a d'ores et déjà été diffusée aux services et partenaires institutionnels.

Il est utile de rappeler également que le service de la communication du ministère a d'ores et déjà réalisé une nouvelle série de films autour de la consolidation des activités et l'avenir des nouveaux services.

Un court métrage d'une dizaine de minutes présente les temps forts des expériences filmées. La lettre nouveaux services, dont la parution a été suspendue au premier semestre dans la période de préparation des mesures, va également reprendre son rythme habituel de parution avec un numéro spécial consacré à l'avenir du programme qui sera diffusé en octobre 2001. L'attachement des lecteurs et des services à cette publication témoigne bien de son ancrage dans la vie du programme.

Il va de soi que les supports habituels de diffusion des informations ne seront pas négligés (dépliants, brochures, guides pratiques) et un nouvel effort sera fait par le service de communication pour la réédition du guide du salarié, déjà largement diffusé, et celle du mode d'emploi du programme en intégrant les dispositions annoncées.

Le service communication proposera également avant la fin de l'année et en liaison avec les correspondants régionaux, la mise à disposition de cédéroms intégrant des présentations adaptables des différentes mesures que les services du ministère pourront personnaliser localement.

Le site Internet du programme sera également dynamisé en offrant des services personnalisés et un forum d'expression : les dossiers employeurs y seront directement téléchargeables.

Le calendrier : octobre 2001/fin 2002

Le budget :

- les crédits de communication déconcentrés au niveau régional seront utilisés en tant que de besoin pour le financement des actions d'information organisées localement conformément aux priorités définies pour l'année 2001 et qui seront poursuivies en 2002 ;

- les crédits nationaux sont mobilisés pour la publication de La lettre nouveaux services, la confection d'un cédérom et la réédition du guide du salarié.

Le prestataire de la lettre « emploi-jeune » : la société Citizen Press à la suite d'un appel d'offre sur performance réalisé en 2001. Les marchés d'impression seront utilisés pour l'édition des dossiers diffusés aux employeurs.

Action n° 3: Accompagner le développement des compétences et des qualifications des salariés

1. Objectifs poursuivis

A l'occasion de la promulgation de la loi de modernisation sociale, le secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle mettra en place, fin 2001, une action d'information large sur la validation des acquis de l'expérience. Cette action a pour objectif, d'une part, d'informer et de valoriser auprès des prescripteurs et des bénéficiaires finaux l'existence et les moyens d'accès à la valorisation des acquis de l'expérience, et, d'autre part, de sensibiliser et de mobiliser les relais qui peuvent devenir des prescripteurs.

Le plan hors média : l'agence retenue fera une proposition, en matière de stratégie hors média, étant précisé que la diffusion d'une information complète et rapidement accessible aux prescripteurs et aux bénéficiaires finaux (salariés, travailleurs indépendants, demandeurs d'emploi), constitue un préalable à la réussite de cette opération.

L'agence devra proposer un concept créatif intégrant un visuel ainsi qu'une signature spécifique au dispositif validation des acquis de l'expérience, qui devra être déclinable en fonction du niveau de mise en œuvre (national/région). L'agence prendra à sa charge la création, à partir du concept sélectionné, la maquette, l'exécution graphique, le secrétariat de rédaction et la fourniture des éléments numériques d'un guide pratique d'information (base environ 40 à 50 pages, format A5) à destination des relais prescripteurs. L'agence fournira les mêmes prestations pour la réalisation d'un dépliant d'information générale (3 ou 4 volets maximum, format A4). Ce document sera édité à destination de l'ensemble des bénéficiaires potentiels. Un projet d'affichette devra être également proposé.

L'impression et l'acheminement seront effectués dans le cadre des marchés existants.

Le plan média : Le secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle prévoit d'insérer des annonces dans la presse, courant novembre et décembre 2001. Pour ce faire, l'agence devra fournir dans son offre des projets d'annonces. Elle prendra à sa charge la conception

l'exécution, la gravure (couleur et noir et blanc), la fabrication des éléments techniques, la réalisation, l'achat d'art et les droits.

La prestation d'achat d'espaces prévue dès janvier 2002 sera effectuée directement par l'administration dans la cadre d'un marché existant entre le ministère de l'emploi et de la solidarité et la société Initiatives Média.

L'ensemble des réalisations et des visuels seront gravés et dupliqués sur des cédéroms (150 exemplaires) qui seront diffusés par l'administration, aux chargés de communication des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, aux rectorats d'Académies ainsi qu'aux directions régionales de l'AFPA. La jaquette, conçue comme un livret d'accompagnement, devra être suffisamment explicative.

Calendrier : cette action d'information débutera en novembre/décembre 2001 pour se terminer début 2002.

Budget : le budget maximum ne devra pas dépasser 0,76 million d'euros (5 millions de francs) TTC. Le budget hors média de la campagne est de 0,09 million d'euros (0,6 million de francs).

La sélection du prestataire est en cours.

Action n°4 : information sur les élections prud'homales de décembre 2002

L'enjeu majeur fixé pour le scrutin de 2002 est d'obtenir une augmentation du taux de participation et d'inverser sa tendance constante à la baisse constatée lors des derniers scrutins.

Le marché passé avec l'agence Young et Rubicam à la suite d'un appel d'offre sur performance comporte deux niveaux d'intervention. L'objectif fondamental de ces actions est d'inciter les cibles concernées à l'inscription et au vote. Cet objectif se décline en objectifs opérationnels et prévoit différents axes de communication.

Objectifs : l'incitation à l'inscription et au vote, qui se décline en trois objectifs opérationnels :

- mobiliser tous les acteurs concernés à chaque étape de l'opération : le plan de campagne visera à obtenir la participation optimale de l'ensemble des acteurs externes (déclarants et électeurs) tant en ce qui concerne la constitution des listes électorales que le scrutin. La campagne portera de manière équilibrée sur les deux phases clés du scrutin ;

- valoriser l'institution prud'homale au-delà des seuls enjeux des élections : les conseils de prud'hommes sont l'institution de défense et de recours des salariés la moins connue des Français, même s'ils sont tous

susceptibles d'y avoir recours dans le cadre de leur relations de travail. Un défaut d'information important porte également sur l'organisation et le fonctionnement de cette juridiction ainsi que sur ses compétences exactes ;

- soutenir la mission des différents acteurs locaux qui devront participer activement, dans le cadre de leur ressort, à l'information des différents publics : un dispositif d'information est prévu par le titulaire du marché afin de permettre aux mairies, aux préfetures et aux services déconcentrés du ministère de l'emploi, ainsi qu'aux différents relais, de transmettre ces informations.

- **Axes de communication**

- Une campagne informative et pédagogique : la mobilisation de l'électorat est fortement corrélée à son niveau d'information. Un axe majeur de la nouvelle campagne devra reposer sur la mise en valeur du rôle de l'institution prud'homale, à la fois dans sa réalité quotidienne et dans sa signification sociale.

- Une campagne facilement « relayable » : la finalité est de sensibiliser les relais d'opinion aux enjeux prud'homaux, afin de susciter débats et réflexions de manière autonome. A ce titre, le thème des prud'hommes et des élections prud'homales sera mis en perspective dans un contexte élargi aux problèmes de société (le civisme, la parité, la lutte contre la discrimination...).

- Obtenir l'implication des acteurs institutionnels : il s'agit à la fois de leur fournir des informations claires et précises pour leur permettre de mener à bien les différentes missions qui leur sont confiées et de susciter l'adhésion de ces partenaires aux nouveautés du processus, afin d'en garantir sa bonne utilisation et son efficacité. L'information à diffuser est d'ordre général, juridique ou technique selon le public visé. Son niveau de complexité est souvent élevé. Il faudra savoir moduler l'information aux différents types de demandeurs.

Calendrier : fin 2001/décembre 2002

Budget : 5,11 millions d'euros (33,5 millions de francs) imputés sur le chapitre 37-62 « Elections prud'homales » destiné au financement des opérations relatives à l'organisation des élections prud'homales qui auront lieu en 2002.

Action n° 5 : l'intervention du Fonds social européen en France

1. Objectifs poursuivis

1/ Présenter le Fonds social européen en France et expliquer ses enjeux et les modalités de son intervention, l'objectif étant :

- de favoriser une meilleure visibilité de l'impact de l'action de l'Union européenne en faveur des politiques d'emploi et de formation en France, en complément des politiques nationales ;

- mais également de faire progresser l'idée de citoyenneté européenne, en renforçant le sentiment d'appartenance à la Communauté européenne grâce à une meilleure visibilité des actions cofinancées dans les domaines de l'emploi, de la formation, de la lutte contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail.

2/ Informer l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du FSE sur les principes et les modalités de la nouvelle période de programmation, ainsi que les bénéficiaires directs, les relais d'information et le grand public sur l'impact de son intervention auprès des citoyens.

3/ Soutenir le ministère de l'emploi et de la solidarité (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le département FSE et les services déconcentrés de l'Etat, notamment les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et, le cas échéant, les autres institutions du service public de l'emploi (ANPE et AFPA), en dotant le niveau national d'outils de communication et d'information, en facilitant leur démultiplication au plan régional et en favorisant la capitalisation des actions menées par ces services, en interne et en externe.

2. Les axes de communication

1/ Le plan hors média : la diffusion en nombre d'une information complète et rapidement accessible aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du FSE au plan national comme au plan régional constitue une condition de la réussite de l'opération. L'agence proposera des documents d'information de toute nature selon les cibles identifiées tels que des documents de présentation générale déclinables par région, des documents spécifiques par programme, des supports simplifiés, des illustrations des bonnes pratiques...

Afin de décliner les différents documents nationaux réalisés dans le cadre de la campagne, l'agence devra faire des propositions en matière d'appui

technique à la réalisation sous forme de conseils et de kits de communication. Ces outils pourront être utilisés par les partenaires institutionnels régionaux pour des réunions à vocation interne comme externe ou pour la réalisation de supports spécifiques à destination des bénéficiaires « ultimes ». Ces déclinaisons sont également mises à disposition de l'ensemble des partenaires nationaux en charge d'informer les bénéficiaires finaux, dans le cadre de leur domaine d'intervention.

2/ Le plan média devra toucher le grand public, les bénéficiaires potentiels et les organismes relais en ayant une couverture nationale. L'agence retenue sera chargée d'établir la recommandation stratégique d'ensemble et de proposer les supports, les formats et les partenariats avec les médias qui lui paraissent les plus adaptés pour atteindre les objectifs de la campagne.

Calendrier : février 2002/décembre 2003

Budget : 2,44 millions d'euros (16 millions de francs) sur 2 ans, dont 50 % financés par le FSE

Mode de passation du marché : appel d'offre sur performance

Prestataire retenu : sélection en cours

Question n° 5

Quelles sont les méthodes utilisées par le ministère de l'emploi pour évaluer l'impact de ses campagnes d'information et opérations de communication ?

Réponse

La sous-direction de la communication du ministère de l'emploi étant divisée en trois bureaux, respectivement en charge de la communication externe (BCE), des éditions et de la communication interne (BECI), et de la gestion administrative et comptable ainsi que de l'audiovisuel (BMDC), il est loisible d'observer que les évaluations sont menées par chacun des bureaux dans le domaine qui le concerne.

Ainsi, conformément aux diverses circulaires du service d'information du gouvernement (SIG), le bureau chargé de la communication externe fait réaliser à l'occasion de chaque grande campagne, les pré-tests et les post-tests permettant d'en mesurer les effets, ou a fait réaliser une étude qualitative sur le site Internet du ministère qui a conduit à sa refonte partielle un an après son ouverture... Pour sa part, le bureau chargé des éditions a fait

réaliser une étude de lectorat du journal interne Diagonales, tandis que le bureau responsable de l'audiovisuel a eu recours à un sondage pour évaluer la satisfaction des utilisateurs de la vidéothèque «Modes d'emplois » et, plus généralement, des audiovisuels produits par le ministère. Il a également fait réaliser par un consultant l'analyse des coûts exposés par certaines opérations importantes (campagne 35 heures de 1998). Les études qualitatives sont systématiquement menées par des instituts spécialisés dans les enquêtes d'opinion après mise en concurrence et en liaison avec le SIG.

Hormis ces opérations, le suivi de l'impact des actions d'information et de communication est la participation au baromètre mis en place par le SIG pour une dizaine de départements ministériels. Celui-ci permet de mesurer, de manière régulière, l'impact de l'information diffusée ainsi que le degré de notoriété atteint par les dispositions émanant du ministère et par ses services et ses établissements sous tutelle. Il convient de relever que, du fait du caractère global et régulier de cette évaluation, elle permet de tirer des enseignements qui constituent un premier élément de détermination des priorités en matière de communication dans la mesure où elle indique les attentes du public et son degré de satisfaction dans les domaines d'intervention concernés.

La situation est généralement similaire dans les services déconcentrés. Ceux-ci entreprennent des actions de communication dont les thèmes sont définis en référence à la fois aux nécessités locales et aux politiques nationales. Dans ce contexte, la sous-direction de la communication assure une fonction d'animation et de coordination. Cette position centrale lui assure une vision générale de ce qui est conduit régionalement. Le suivi et l'évaluation des actions des services déconcentrés s'inscrivent, en conséquence, dans le cadre général de cette démarche de la sous-direction.

Question n° 6

Quelles mesures ont été ou seront prises afin d'améliorer les études-bilans des résultats obtenus ?

Réponse

Outre la systématisation des études ponctuelles depuis 1994, rendue possible par un accroissement de la dotation budgétaire initiale affectée aux actions d'information et de communication, la sous-direction de la communication s'investit de manière plus active dans le baromètre de la communication gouvernementale. Y ajoutant des questions précises sur l'évolution de la connaissance et du comportement du public, notamment sur les sujets prioritaires de la période, la sous-direction de la communication l'utilise aujourd'hui comme un des instruments de pilotage de ces actions.

Au-delà de ces démarches traditionnelles, une réflexion de fond a été entreprise en 2001 pour la mise en place d'indicateurs pérennes qui permettraient le développement d'un suivi régulier et une orientation générale des actions subséquentes. A titre d'illustration, est envisagée la mise en place d'une analyse systématique des lectorats des ouvrages et périodiques édités par le ministère. Un tel choix intervient dans le contexte plus large d'une réflexion interministérielle sur la communication publique dans laquelle apparaissent des préoccupations du même ordre dans des départements ministériels tels que le ministère de la défense ou celui de l'économie. En tout état de cause, ce développement devrait donner dans l'avenir à la communication publique un caractère de pertinence accru.

Question n° 7

Présenter un bilan très complet (calendrier, coût, prestataires, public concerné et touché, résultats obtenus...) du plan de communication réalisé sur la réduction du temps de travail.

Réponse

1. Avant la promulgation de la loi

En amont de la discussion et de l'adoption de la loi du 13 juin 1998 relative à la réduction du temps de travail, des réunions nationales et locales organisées par le ministère et son cabinet pour informer et débattre du projet de loi après la conférence nationale du 10 octobre 1997 ont été menées avec les partenaires sociaux, les employeurs et les services déconcentrés du ministère durant le dernier trimestre 1997.

Au moment de la présentation du projet de loi en conseil des ministres, le 10 décembre 1997, un dossier élaboré par le service de presse du Cabinet en liaison avec les services compétents de la DGEFP et de la DRT a été établi. Constitué notamment d'une brochure pédagogique et accompagné d'une lettre conjointe de la ministre de l'emploi et de la solidarité et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ce dossier édité à près de 600.000 exemplaires a été diffusé aux entreprises de plus de 20 salariés en décembre 1997 et janvier 1998.

En 1998, deux réunions nationales de travail sur le thème de la réduction du temps de travail ont été organisées en janvier et février par le ministère, à l'attention des directeurs départementaux et régionaux du travail

et des ARACT, d'une part, et à l'attention des agences et sociétés de conseil, d'autre part.

2. La campagne nationale d'information

Le lancement, dès la fin 1997, d'une campagne nationale d'information sur la réduction du temps de travail a permis sa mise en œuvre dès le lendemain de la promulgation de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires d'application à la fin juin 1998.

La campagne nationale d'information mise en œuvre par l'agence de communication Stratéus de la fin juin 1998 à la fin février 1999 s'est déroulée en trois phases successives. La première phase (fin juin/début juillet 1998) avait pour objectif de rendre possible le lancement effectif des négociations au sein des entreprises en mettant à disposition des acteurs de la négociation et des services de l'Etat les « outils » d'explication de la loi du 13 juin.

Cette phrase s'est traduite à la foi par une série d'insertions dans la presse quotidienne régionale et nationale valorisant le message général de la campagne : « 35 heures, du temps pour soi, une chance pour l'emploi » et par la production et la diffusion d'une brochure « 35 heures, mode d'emploi » éditée à 700.000 exemplaires.

Cette brochure, diffusée en interne au sein des services du ministère, aux préfetures, à l'ANPE, à l'ANACT (et dans les ARACT) et dans les autres services de l'Etat (DRASS, DDE...) a été adressée à la fin août 1998 aux organisations syndicales, aux représentants du personnel et aux employeurs de vingt salariés et plus.

Durant l'été, étaient mis en place un renforcement du service de renseignements téléphoniques par mise à disposition d'une ligne dédiée (08.03.35.2000), une extension du service télématique 36-15 Emploi et l'ouverture d'un sous-domaine du site Internet du ministère consacré aux 35 heures avec accès direct (www.35h.travail.gouv.fr) et ouverture d'un forum (questions/réponses).

La seconde phase de la campagne (fin août/début septembre 1998), prenant appui sur les premiers accords conclus par les entreprises, avait pour objectif d'inciter les acteurs de la négociation à « passer à l'acte ».

Cette phase a consisté à déployer dans l'ensemble des villes de plus de 60 000 habitants des affiches (4 différentes) mettant en scène des acteurs (chefs d'entreprises et salariés) d'entreprises ayant conclu un accord de RTT et à diffuser sur les principales stations de radio des messages présentant des cas réels de réduction du temps de travail.

Ces supports médiatiques renvoyaient systématiquement sur les dispositifs de renseignement (téléphone, Minitel et Internet).

A partir de la rentrée de septembre, était assurée la diffusion d'une dépêche hebdomadaire destinée à 10 000 relais, informant de l'avancement de la loi.

Parallèlement à cette phase nationale de la campagne, l'ensemble des services déconcentrés a décliné les actions d'informations nationales à partir des supports techniques mis à disposition (visuels, charte graphique, textes adaptés au plan local avec personnalisation).

Par ailleurs, les services régionaux, avec le réseau des chargés de communication auprès des directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ont organisé des rencontres et réunions locales notamment avec les employeurs, participé à des salons professionnels ou aux salons de comités d'entreprises de l'automne 1998.

La troisième phase de la campagne d'information de la fin 1998 et du début 1999 a consisté à valoriser les premiers résultats et les premiers exemples concrets de la mise en œuvre de la loi du 13 juin et à permettre l'approbation globale de la démarche par les acteurs.

Ceci s'est traduit notamment par une diffusion à 500.000 exemplaires d'une brochure présentant des exemples d'accords (« 35 heures en pratique ») par la production et par la déclinaison en région des supports d'information (édition de lettres régionales sur les 35 heures comme en Alsace ou en Bretagne), et par la production et déclinaison d'un document tiré à plus de 20 000 exemplaires et plus particulièrement destiné aux entreprises de moins de 20 salariés (document « 35 heures spécial petites entreprises »).

Une actualisation permanente des données consultables sur Internet fut assurée ainsi qu'une augmentation sensible des appels au service de renseignement téléphonique dédié aux 35 heures.

Durant la fin 1998 et le début 1999, le ministère a organisé en partenariat avec sept stations locales de Radio France des journées spéciales sur la RTT et diffusé un CD de questions-réponses sur la loi à plus de 700 stations radiophoniques.

Renforcée par un transfert d'un million de francs du SIG en août 1998, la campagne nationale d'information consacrée aux 35 heures a occasionné une dépense totale de 4,54 millions d'euros (29,8 millions de francs), dont 2,52 millions d'euros (16,5 millions de francs) d'achats d'espaces (presse, radio et affichage) durant la période fin juin 1998/fin février 1999.

3. Les actions complémentaires menées par le ministère

Sur le plan éditorial, outre les documents précités mis en place dans le cadre de la campagne proprement-dite, le ministère a assuré l'édition de l'ensemble des textes de référence regroupés dans un numéro spécial du Bulletin Officiel, et l'édition d'un guide de sa collection Transparences à la Documentation Française, consacré à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

Au début de 1999, dans la collection «le Point sur » le ministère publia aux éditions des Journaux Officiels, l'ensemble des textes applicables replacés dans le contexte général du code du travail.

En avril 1999, le ministère a édité et diffusé à 30.000 exemplaires un document intitulé « 35 heures Forum » présentant des points de vue d'experts de la RTT afin de contribuer au débat autour de cette politique.

A la fin du premier semestre, le ministère a élaboré et diffusé à 500.000 exemplaires un premier bilan de la loi de juin 1998.

A l'issue de la campagne menée dans le cadre du marché passé avec l'agence de communication, l'administration (DAGEMO) a assuré la maintenance et le développement des principaux supports d'information, en particulier la diffusion hebdomadaire de la Dépêche 35 heures, la co-maintenance du site Internet du forum dédié ainsi que la plate-forme téléphonique « Info emploi 35 heures ». Les résultats de la fréquentation sont les suivants :

Site 35 heures	67 500 visites
1998	1 094 700 pages vues
1 ^{er} semestre 1999	1 944 600 pages vues
Info emploi 35 heures	115 100 visites
1998	16 300 appels reçus
1 ^{er} semestre 1999	26 700 appels reçus

4. Évaluation de la campagne

En termes d'évaluation, grâce à des études conduites par le SIG en liaison avec le ministère, notamment en ce qui concerne les phases « média » (insertions presse de juillet 1998 puis affichages et radio de septembre 1998), l'on peut apprécier l'impact de cette campagne nationale.

- **Un impact en progression**

La deuxième vague de la campagne d'information sur les 35 heures (septembre 1998) obtient un impact très supérieur à celui des annonces parues dans la presse quotidienne au début de l'été 1998 : 35 % contre 23 %.

Comme en juin, la campagne est à la fois mieux mémorisée (score de mémorisation : 50 %) et plus souvent reconnue (score global de reconnaissance : 37 %). Par rapport à la première vague, les gains en matière de perception de la campagne sont un peu plus nets chez les premiers (+ 17 points de reconnaissance globale) que chez les seconds (+ 15). Ces résultats sont dus pour partie à des effets de capitalisation de la notoriété et de l'appropriation du thème de la RTT.

- **Les indicateurs de satisfaction privilégient le contenu du message**

La campagne bénéficie dans l'ensemble de la population d'un agrément global de 69 %, ce score atteignant 72 % pour les affiches et 76 % pour les spots radio, taux supérieurs aux scores moyens campagnes d'intérêt général (60 % et 72 %).

Si les indicateurs portant sur la forme sont un peu décevants, les salariés jugent la campagne compréhensible (84 %), utile (80 %) et informative (71 %), même si, dans le même temps, 37 % la jugent confuse. Ils en apprécient le ton (« juste » : 68 %) et la trouvent plutôt convaincante (57 %), dans des proportions qui correspondent sur chacun de ces points aux scores moyens des campagnes d'intérêt général.

Les employeurs, quant à eux, sont 74 % à juger la campagne compréhensible (standard : 85 %), 64 % utile (standard : 85 %) et 59 % informative (standard : 70 %). Ces jugements relativement réservés s'expliquent d'abord par l'attitude des patrons à l'égard de la mesure annoncée, qui alimente pour moitié les raisons pour lesquelles la campagne leur déplaît.

Les patrons sont également moins satisfaits que les salariés de la forme des messages : le ton est jugé « juste » par 55 % d'entre eux (standard : 70 %), 39 % qualifient la campagne d'originale (standard : 68 %) et 38 % la trouve confuse.

Néanmoins, quels que soient le média (affichage ou radio) et la population, la forme des messages semble en réalité assez peu intervenir dans la détermination des jugements. Les différences d'appréciation portées par les salariés et les employeurs, ou les modulations d'impact entre les deux médias, semblent en effet essentiellement liées aux attitudes à l'égard de la RTT elle-même, ou aux bénéfices supposés en terme d'emploi ou de temps pour soi.

- **Une évolution positive des attitudes à l'égard de la RTT**

Cette deuxième vague a fait progresser les effets de sensibilisation du public. En effet, le nombre de salariés que la campagne amène à réfléchir sur l'organisation de leur travail passe de 49 % en juin à 61 %. La progression est elle aussi sensible (de 48 % à 59 %) en ce qui concerne leur vie professionnelle.

Le volume des discussions générées par la campagne ne change pas. Elles concernent 40 % des salariés mis en contact avec les messages - un résultat honorable -, mais seulement 25 % des entrepreneurs. C'est plutôt la nature de ces discussions qui semble évoluer puisqu'elles paraissent se produire un peu plus qu'en juin au sein de l'entreprise, avec les collègues (75 %, + 2 points) et, en progrès assez net, avec les représentants du personnel ou les syndicats (20 %, + 13 points) ou les employeurs (7 %, + 4 points).

Autre effet possible de la campagne, l'image des 35 heures s'améliore. La prise de conscience par les salariés des bénéficiaires en termes de conditions de travail (47 %, + 8 points), d'emploi (58 %, +6 points) et de temps pour soi et sa famille (86 %, +2 points) progresse. Les craintes d'une contrepartie sur les salaires baissent mais restent cependant majoritairement partagées (58 % des salariés, - 6 points). Les menaces sur la compétitivité des entreprises semblent elles aussi moins présentes : 28 % l'évoquent (- 13 points).

Chez les chefs d'entreprises, les effets possibles de la campagne sont sensiblement plus atténués, même si leur attitude à l'égard des 35 heures semble évoluer de manière plutôt favorable. Ils s'accordent avec les salariés pour reconnaître (à 84 %) la possibilité grâce à la RTT d'avoir plus de temps pour soi et sa famille. Moins majoritaires quant aux conséquences en matière d'emploi (32 % y pensent), leurs opinions s'améliorent cependant de 5 points sur le premier thème et de 1 point sur le second par rapport à juin dernier. Ils semblent aussi un peu moins certains de l'obligation de contreparties salariales qu'au début de l'été (65 %, - 6 points).

En outre, leur pessimisme quant aux risques de moindre compétitivité pour les entreprises s'atténue (60 %, - 6 points), surtout lorsqu'il s'agit de leur propre entreprise (42 % craignent une fragilisation face à la concurrence extérieure, 42 % ne la craignent pas).

Enfin, une opinion paraît largement partagée : celle que la RTT entraînera plus de flexibilité, chefs d'entreprise (à 77 %) et salariés (71 %) s'accordant pratiquement sur ce point.