

N° 73

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

## 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 2004, 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° 35

EMPLOI ET SOLIDARITÉ :

I. - TRAVAIL

*Rapporteur spécial : M. Joseph OSTERMANN*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. 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 ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. 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, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.*

**Voir les numéros :**  
**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195**  
**Sénat : 72 (2003-2004)**

---

**Lois de finances.**

## AVANT-PROPOS

L'inflexion de la croissance économique a entraîné une nouvelle détérioration de la situation de l'emploi en France. Le chômage s'y établit à un niveau comparativement élevé, pour avoir tardé à effectuer les nécessaires réformes de structure. **Il revenait au nouveau gouvernement la tâche difficile de mener ces réformes dans une conjoncture dégradée, perspective encore assombrie par l'obligation de gérer l'« héritage » des 35 heures, à laquelle la loi « Fillon » a pourvu.**

En tout état de cause, la volonté et les idées n'ont pas manqué pour redonner au secteur marchand sa primauté et sa vitalité, tout en garantissant l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, dans le souci constant de la dignité de chacun, et de l'efficacité de tous.

**A compter de 2004, le budget du travail va enfin rendre compte de l'effort de la Nation en matière d'emploi.** En effet, la compensation des allègements généraux de charges auprès de la sécurité sociale, qui étaient largement débudgétisée *via* le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), sera à nouveau supportée par le budget du travail. **Cette budgétisation entraîne un doublement des crédits pour 2004, qui s'établissent à 32,32 milliards d'euros, faisant du budget du travail le troisième budget de l'Etat par ordre d'importance. Dans le nouveau périmètre budgétaire, cette hausse s'établit en réalité à 2,91 % des crédits<sup>1</sup>.**

Par ailleurs, ce budget nécessite une approche technique propre à l'évaluation de sa bonne inscription dans la perspective de la pleine application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) relative aux lois de finances. Il en ressort un constat nuancé.

A l'issue de l'examen des crédits, il est impossible de ne pas être saisi par **la complexité, le foisonnement et le coût de nos dispositifs en matière d'emploi, rapportés aux résultats obtenus** par la France dans la lutte contre le chômage. A ce titre, **l'engagement résolu d'une politique de lutte contre le chômage structurel, et la préférence donnée aux allègement de charge sont porteurs d'espoirs.**

Votre rapporteur spécial est d'abord amené à formuler **cinq observations** sur le budget du travail pour 2004.

---

<sup>1</sup> Ce taux est obtenu en réintégrant simultanément, pour 2004, les crédits se trouvant transférés vers d'autres budgets : l'intérieur, à hauteur de 150 millions d'euros au titre des adjoints de sécurité, et l'outre-mer, à hauteur de 76 millions d'euros au titre des exonérations de charge. Sans pratiquer ces réintégrations, la hausse ressort à 2,19 %.

Aux termes de l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le retour des réponses aux questionnaires budgétaires doit avoir lieu, au plus tard, huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. La date butoir était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 75,6 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

## CHAPITRE I

### PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

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

De l'été 1997 au printemps 2001, la situation du marché du travail s'était nettement améliorée, le taux de chômage passant du taux record de 12,2 % à un plancher de 8,6 %.

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

L'objectif de parvenir à moyen terme au plein emploi avait pu ne plus paraître hors de portée.

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

En outre, le nombre de demandeurs d'emploi a cru plus rapidement au premier semestre 2003 qu'au second semestre 2002.

Cette évolution a rehaussé **le taux de chômage à 9,5 %** de la population active, soit le niveau atteint en juin 2000. Cette progression du chômage peut être en partie attribuée à celle de la population active, qui évolue autour d'une tendance de +150.000 individus par an (données INSEE) :

en 1999 : + 200.000 personnes ;

en 2001 : + 165.000 personnes ;

en 2002 : + 239.000 personnes ;

en 2003 : + 100.000 personnes.

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

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

Eurostat, Office statistique des communautés européennes, a évalué le taux de chômage en France au mois de **juin dernier à 9,4 %** de sa population active.

**Il demeure supérieur au taux de chômage dans l'Union européenne, évalué à 8,1 %, et à celui de la zone euro, évalué à 8,9 %.**

Au sein de la zone euro, la France, qui a ainsi un des taux de chômage les plus élevés, se situe juste derrière l'Espagne (11,4 %) et à égalité avec l'Allemagne (9,4 %), tandis que de nombreux Etats-membres ont un taux beaucoup plus faible : 8 % en Belgique, 5,4 % en Suède, 4,7 % en Irlande, 4,4 % en Autriche.

Les hausses relatives les plus importantes ont été enregistrées au Portugal (de 4,8 % en juin 2002 à 7,3 % en juin 2003), au Luxembourg (de 3,6 % à 4,2 % sur la même période), et aux Pays-Bas (de 2,7 % en mai 2002 à 4,1 % en mai 2002).

**La dégradation observée en France par Eurostat (de 8,9 % en juin 2002 à 9,4 % en juin 2003) est, en valeur relative, d'un niveau comparable à celle que l'office a pu observer concernant l'Union européenne dans son ensemble (de 8,4 % à 8,9 %).**

En dehors de l'Union européenne, on peut noter qu'au Japon, le taux de chômage ressort à 5,3 % en 2003 (après 5,4 % en 2002 et 5 % en 2001), et qu'aux Etats-Unis, ce taux s'établit à 6,4 % en 2003 (après 5,9 % en 2002 et 4,8 % en 2001).

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

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

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

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

La forte diminution du chômage de longue durée peut être attribuée, pour partie, au recentrage des mesures de politique d'emploi, mais elle résulte aussi mécaniquement de la baisse du nombre d'inscriptions à l'ANPE observées les années précédentes.

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

**Entre juin 2001 et juin 2003, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 a cru de 15 %.** Au sein de la catégorie 1, durant la même période, le nombre de demandeurs d'emploi ayant un diplôme de **niveau « Bac + 3 »** et plus a augmenté de **51 %**, les demandes d'emploi des **ingénieurs ou cadres** se sont accrues de **54 %**, celles des **jeunes de moins de 25 ans** de **20 %**, et celles des **hommes** de **23 %**.

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

**Au total, le taux de chômage des femmes, qui s'établit en juin 2003 à 10,6 %, demeure, certes, supérieur à celui des hommes, qui s'établit à 8,6 %. Cependant, jamais l'écart entre ces deux taux n'a été aussi faible.**

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

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

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

La précédente baisse du chômage ayant donc été de nature essentiellement conjoncturelle, la poursuite d'une croissance vigoureuse n'aurait pu permettre de créations d'emplois en deçà d'un seuil situé à environ 8 % de chômage, sauf à relancer l'inflation et à compromettre ainsi gravement d'autres équilibres.

**Le Conseil économique et social avait  
relativisé l'amélioration de la situation de l'emploi**

Dans son rapport sur la conjoncture au 1<sup>er</sup> semestre 2001, le Conseil économique et social, sur les conclusions de M. Pierre Gadonneix, avait noté 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.

Par ailleurs, ce rapport mettait 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.

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

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

**En toute hypothèse, il sera fructueux, à terme, de lutter contre la composante structurelle du chômage**, tout en s'appliquant à soutenir l'offre de travail des jeunes et des « seniors ». Dans cette perspective, il conviendra, en particulier, **de pourvoir à un volant d'environ 300.000 offres d'emploi insatisfaites**, objectif dont la réalisation sera favorisée par le rapprochement de l'UNEDIC et de l'ANPE, ainsi que par la réforme en cours de la formation professionnelle (*infra*).

**Auditionné le 12 novembre 2003 par votre commission des finances, M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a pu, dans cette perspective, s'engager à une réduction de 100.000 du nombre d'offres d'emploi non pourvues à fin 2004 (cf. annexe).**

## **II. LE PROJET DE BUDGET 2004 S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL**

**La politique du travail menée par le gouvernement donne la faveur aux créations d'emploi dans les entreprises, gage de création de richesse, de consolidation de la croissance, et, en retour, de diminution durable du chômage.**

La part des allègements de charge s'accroît, tandis que les aides sont réorientées vers le secteur marchand au détriment du secteur non marchand, au sein duquel elles ont généralement fait l'objet d'une gestion contra cyclique marquant l'interventionnisme étatique. L'augmentation de la prime pour l'emploi, la baisse progressive de l'impôt sur le revenu, et la forte revalorisation, programmée par la loi « Fillon » entre 2003 et 2005, du pouvoir d'achat des minima salariaux, sont, en outre, de nature à soutenir la demande et à favoriser l'emploi.

En revanche, l'assainissement des finances publiques attendu, à terme, de l'action du gouvernement, en particulier au travers de la diminution du nombre de fonctionnaires, devrait permettre de recouvrer ultérieurement certaines marges budgétaires. Celles-ci autoriseraient, en cas de détérioration de la conjoncture, une politique budgétaire énergique de soutien à l'activité, que l'état actuel des finances publiques ne permet pas, notamment au regard du pacte de stabilité et de croissance.

## *A. LA BAISSSE DU COÛT DU TRAVAIL DANS LE SECTEUR MARCHAND*

### **1. La relance de la politique d'exonérations générales sur les bas salaires avec l'abandon de la référence à la durée du travail**

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

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

**La loi « Fillon » a instauré à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2003 un dispositif absorbant la « ristourne Juppé » et l'allègement « Aubry II », qui doit mener, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005, à un dispositif unifié de réduction de cotisations patronales, dans lequel le montant de la réduction sera fonction de la rémunération horaire, sans considération de la durée du travail.** Cette ristourne sera dégressive jusqu'à 1,7 fois le SMIC.

Cette mesure a été élaborée dans le contexte de la nécessaire « convergence des SMIC » programmée pour le 1<sup>er</sup> juillet 2005, et dans le souci de tenir compte d'un double impératif économique : la restauration d'un SMIC horaire unique ne doit pas occasionner de perte pour les salariés déjà passés aux 35 heures, et la revalorisation substantielle du pouvoir d'achat des minima salariaux (+ 6,5 % en moyenne de 2003 à 2005) qu'implique cette convergence ne doit pas porter préjudice à la compétitivité des entreprises.

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

En revanche, pour 2004, le coût du dispositif « Fillon » est pleinement assumé par le budget du travail, qui comprend désormais les crédits destinés à assurer la compensation des allègements généraux de charges auprès de la sécurité sociale assurée jusqu'à présent par le FOREC, dont la suppression au 1<sup>er</sup> janvier 2004 est décidée par le présent projet de loi de finances. **De 2003 à 2004, le coût de ces allègements progressera, tous**

**mouvements confondus, de 15,9 milliards d'euros à 17,1 milliards d'euros, soit une augmentation de 7,55 %.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**De plus, ces mesures sont plus particulièrement favorables aux PME** - qui constituent les plus grands gisements d'emplois - dans la mesure où les salaires y sont généralement moins élevés.

Elles doivent cependant faire l'objet d'un dosage circonspect : les dynamiques salariales seraient pénalisées par une trop forte concentration des allègements sur le bas de l'échelle salariale.

## 2. La réorientation des politiques ciblées vers le secteur marchand

La logique qui préside aux redéploiements budgétaires en matière de politique ciblée consiste à privilégier, dans toute la mesure du possible, l'accès à un emploi dans le secteur marchand, et à recentrer les dispositifs d'insertion relevant du secteur non marchand vers les publics les plus éloignés de l'emploi.

a) *Jeunes peu diplômés : des « emplois-jeunes » aux « contrats-jeunes » et au CIVIS<sup>2</sup>*

(1) La montée en puissance du contrat jeune en entreprise et du CIVIS

L'évolution préoccupante du chômage des jeunes depuis deux ans (+ 20 %) justifie pleinement la lutte ciblée que le gouvernement a décidé de mener au moyen du contrat « jeune en entreprise » et du CIVIS.

Créé par la loi du 29 août 2002, le **contrat jeune en entreprise** doit permettre de prendre en charge 90.000 contrats en 2003, puis **110.000 en 2004**. A terme, ce dispositif devrait bénéficier à environ 300.000 jeunes. La signature d'un contrat à durée indéterminée, le caractère dégressif de l'aide de l'Etat, et la possibilité pour les jeunes, au terme de la troisième année, de valider leur acquis, constituent autant de gages d'insertion durable dans l'entreprise, sinon dans le monde du travail en général.

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

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

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

La région sera responsable de l'essentiel des effectifs bénéficiaires, ceux qui signeront à compter de 2004 un **CIVIS « accompagnement vers l'emploi »** (60.000 jeunes) ou un **CIVIS « création d'entreprises »** (2.500 jeunes), dont la nature est différente, puisqu'il s'agit de favoriser l'insertion dans le monde du travail, sans création d'emploi à proprement parler.

(2) L'extinction concomitante des emplois-jeunes

---

<sup>2</sup> *Contrat d'insertion dans la vie sociale.*

Les **emplois-jeunes**, qui donnent encore lieu à une dotation importante du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, poursuivent leur décrue, passant de 152.700 bénéficiaires en 2003 à **104.200 pour 2004**.

**Faut-il en conclure que les nouveaux contrats-jeunes et les nouveaux CIVIS « association » couvriront la diminution du nombre des emplois-jeunes ? Il serait hasardeux de se prononcer**, car, d'une part, un nombre difficile à évaluer de sorties du dispositif des emplois jeunes donnera lieu à des embauches, d'autre part, une proportion non moins difficile à déterminer de contrats-jeunes et de CIVIS « association » sera le résultat d'un effet d'aubaine. Pour ces contrats, le risque existe également d'un effet de substitution, ou bien au détriment des plus âgés, ou bien au détriment des plus diplômés, qui sont justement particulièrement touchés par la hausse récente du chômage.

Par ailleurs, le public visé ne se recoupe pas intégralement : il est plus jeune et moins diplômé pour le contrat-jeune ainsi que pour le CIVIS.

**Il convient cependant, pour juger de l'opportunité de ce « transfert » progressif, de se placer dans une logique macro-économique, et de considérer que l'objectif est bien, à terme, de baisser le montant des charges et des impôts qui pèsent sur les forces productives et donc sur l'emploi, grâce à la diminution de la dépense publique dont les emplois jeunes, financés à 80 % par le budget de l'Etat, participent indubitablement.**

*b) Personnes en difficulté : la préférence donnée au contrat initiative emploi (CIE) et à l'insertion par l'économique sur le stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), le contrat emploi solidarité (CES) et le contrat emploi consolidé (CEC)*

Les **CIE**, dont l'économie résulte de recentrages successifs opérés par le précédent gouvernement, demeurent ciblés sur les publics les plus en difficulté. Toutefois, **l'attractivité du dispositif pour les employeurs a été renforcée depuis juillet 2003**.

Au cours des années 2000 et 2001, les effectifs moyens des CIE ont approché les 250.000 bénéficiaires, l'effet de création d'emploi étant estimé à 15 % de ces effectifs. Pour 2004 la dotation a été calculée sur la base de **80.000 nouvelles entrées**, contre 70.000 nouvelles entrées initialement prévues en 2002 puis en 2003.

De même, le dispositif d'**insertion par l'économique**, qui a constitué ces dernières années un des leviers privilégiés des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion, et dont les moyen précédemment alloués sont reconduits, se trouve en parfaite adéquation avec la volonté du gouvernement

de concentrer les aides les plus coûteuses sur les publics rencontrant les plus grandes difficultés.

En revanche, il est envisagé une baisse de 118.500 à 55.000 du nombre d'entrée dans les **stages d'insertion et de formation à l'emploi** (SIFE), destinés aux chômeurs de longue durée, qu'explique la désaffection du gouvernement pour une forme d'occupation dont les résultats apparaissent globalement décevants au regard de l'objectif assigné : l'insertion et la formation à l'emploi.

Logiquement, l'objectif de promouvoir l'emploi dans le secteur marchand conduit à diminuer le nombre d'ouvertures des **CES** (de 240.000 à 170.000) et des **CEC** (de 25.000 à 15.000). Le Gouvernement s'oriente vers la recherche d'une plus grande responsabilité financière des employeurs établissements publics et collectivités locales. Un taux élevé serait toutefois maintenu pour l'Etat concernant les chantiers d'insertion, ainsi que pour les associations.

### **3. La suppression de la part salariale de la taxe professionnelle**

Afin de favoriser la compétitivité des entreprises dans un sens favorable à l'emploi, il a été décidé en loi de finances pour 2003 de mener à son terme la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle qu'avait engagée le précédent gouvernement depuis 1999.

La diminution correspondante des ressources du budget général avait été évaluée, pour 2003, à 1,83 milliard d'euros.

## ***B. L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE TRAVAIL***

### **1. L'amélioration qualitative**

#### *a) La formation*

(1) Des moyens préservés

La participation totale de l'Etat à la formation en alternance diminue de 26,6 % pour 2004.

En effet, les crédits correspondant aux exonérations de charges spécifiques aux contrats de qualification-adultes sont supprimés en raison du remplacement de ce dispositif par le mécanisme d'exonération de droit commun, tandis que la réforme de la base forfaitaire de calcul des cotisations de sécurité sociale des apprentis entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. En outre, les entrées en contrat de qualification font l'objet d'un ajustement aux besoins, qui ont été largement surévalués pour 2003.

Ainsi, il apparaît que, malgré la baisse des crédits, **l'effort en direction de la formation professionnelle en alternance est néanmoins maintenu** avec l'ouverture de 373.000 nouveaux contrats en 2004, contre 340.000 entrées effectives pour 2003 (alors qu'il en avait été initialement prévu 389.000).

Par ailleurs, les actions de formation à la charge de l'Etat augmentent de 5,8 % en raison de la montée en puissance du dispositif de validation de l'expérience (VAE) qui permet de favoriser la reconnaissance de l'expérience professionnelle acquise par les salariés en vue de l'obtention d'une certification professionnelle, du redéploiement de l'allocation de fin de formation (AFF), et de l'augmentation substantielle des dépenses d'investissement de la formation professionnelle.

## (2) Un esprit rénové

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

Dans ce cadre, en aboutissant, le 20 septembre 2003, à un **accord national interprofessionnel sur « l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle »**, les partenaires sociaux ont réformé un dispositif de datant de plus de trente ans, même si l'entrée en vigueur de cet accord est subordonnée à certains aménagements législatifs et réglementaires. **Le gouvernement devrait ainsi présenter prochainement une loi « emploi formation »** rénovant toute l'architecture de la formation professionnelle.

L'accord se fonde sur la responsabilité commune de l'entreprise et du salarié concernant le développement des compétences de ce dernier dans le cadre de la stratégie de l'entreprise.

Il vise à réduire les inégalités d'accès à la formation tout au long de la vie professionnelle, notamment grâce à la création d'un « **droit individuel à la formation** » (DIF), en complément de l'obligation collective de l'entreprise. L'articulation avec la VAE (*supra*) doit être assurée dans le cadre d'un accompagnement individualisé.

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

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

## 2. L'amélioration quantitative

**Il s'agit, pour ces politiques, de restaurer l'offre<sup>3</sup> de travail en évitant, pour l'ensemble de la population en âge de travailler, la constitution de « trappes à inactivité », et pour les plus âgés, les incitations à un retrait d'activité anticipé.**

### *a) La poursuite du renforcement de la prime pour l'emploi (PPE)*

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

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

Toutefois, en 2003 comme en 2004, l'effet de ces mesures sur l'offre d'emploi risque d'être réduit par la perception limitée qu'en peuvent avoir *a priori* les bénéficiaires potentiels, ceux dont on veut encourager le retour à l'emploi, compte tenu de la complexité du calcul de la PPE et de sa déconnexion du salaire.

### *b) La poursuite de la diminution des crédits de préretraite*

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

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

### *c) La réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)*

**Pour 2004, les conditions de versement de l'ASS, qui est attribuée, sous condition de durée d'activité et de ressources, aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à indemnisation dans le cadre du régime d'assurance chômage, sont sensiblement modifiées.** En particulier, la limite de la durée de versement de l'allocation passe de cinq ans à deux ans pour les nouveaux allocataires âgés de moins de 55 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Selon le ministère, en effet, « *il n'apparaît pas sain qu'une allocation chômage puisse, sans limitation de durée, indemniser l'absence d'emploi* ». Cette orientation est cohérente avec la décision de relancer simultanément les CIE (*supra*), qui bénéficient à l'embauche de tout allocataire de l'ASS, et celle

---

<sup>3</sup> Au sens économique, c'est à dire l'offre des travailleurs (sur le marché du travail), qui se trouvent, au sens habituel, être « demandeurs d'emploi ».

d'étendre les règles d'intéressement<sup>4</sup>. En outre, le gouvernement a récemment annoncé que les personnes dont les droits à l'ASS arriveront à terme pourront accéder directement au futur RMA.

Par ailleurs, ce resserrement du dispositif pourra compenser, dans une certaine mesure, l'effet du durcissement de la couverture des demandeurs d'emploi par l'UNEDIC décidé par l'accord du 20 décembre 2002, devant entrer en application à compter de 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>5</sup> pour les chômeurs indemnisés. Il est en effet attendu de cet accord, qui aboutit en particulier à un abaissement de la durée d'indemnisation pour la totalité des chômeurs, une sortie de l'assurance chômage de quelques 180.000 allocataires, dont il est prévu qu'une partie basculera vers l'ASS.

### ***C. LA LUTTE CONTRE LES RIGIDITÉS QUI PÉNALISENT L'EMPLOI***

#### **1. La création d'entreprises**

Les moyens dévolus au **développement d'entreprises nouvelles (EDEN)** sont en forte hausse, tandis que la **loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique** procure des moyens juridiques et financiers conséquents destinés à favoriser la création et la reprise d'entreprises. En particulier, les seuils de plus-values de cession sont rehaussés, les droits de mutation diminués, et le « choc » du coût des cotisations sociales atténué. Au total, **l'incidence des mesures fiscales contenues dans la loi pour l'initiative économique devrait ressortir, pour 2004, à 176 millions d'euros.**

#### **2. L'assouplissement des 35 heures**

Un décret du 15 octobre 2002 avait d'abord rehaussé le contingent d'heures supplémentaires de 130 heures à 180 heures, puis la loi « Fillon » a apporté un certain nombre d'assouplissements supplémentaires aux 35 heures concernant, notamment, le régime des heures supplémentaires, le contingent d'heures supplémentaires<sup>6</sup>, le repos compensateur obligatoire et le compte épargne temps.

Ces mesures devraient rendre aux entreprises une souplesse bienvenue concernant leur niveau d'activité. Le renforcement du potentiel d'accroissement transitoire de la production de biens ou de services est en effet de nature à favoriser, à terme, des embauches durables si le volume de travail requis est amené à se stabiliser à un niveau plus élevé.

---

<sup>4</sup> Règles permettant le cumul de l'allocation avec un revenu tiré d'une activité.

<sup>5</sup> Pour les nouveaux entrants, les règles nouvelles se sont appliquées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

<sup>6</sup> Le contingent réglementaire de 180 heures demeure applicable à titre subsidiaire en l'absence d'accord de branche étendu.

En outre, la future loi « emploi-formation » devrait inclure une réforme des règles de la négociation collective propre à permettre la renégociation du temps de travail dans les entreprises, au plus grand bénéfice de la compétitivité de ces dernières.

### **3. L'assouplissement de la loi de modernisation sociale**

Dans la même optique, un certain nombre des dispositions de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale destinées à rendre plus rigide la procédure de licenciement économique, ont été « gelées » par la loi du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques.

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

## **III. LE BUDGET DU TRAVAIL OFFRE ENFIN UNE VISION CLAIRE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : 60 % DES CRÉDITS SONT DÉVOLUS AUX EXONÉRATIONS DE CHARGES**

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

**Avec la disparition du FOREC, dont dispose l'article 18 du présent projet loi de finances, la compensation des allègements généraux de charges auprès de la sécurité sociale sera à nouveau supportée par le budget du travail.** Ainsi, la hausse spectaculaire des crédits pour 2004, supérieure à 100 %, correspond à une hausse de 2,91 % dans le nouveau périmètre budgétaire.

### ***A. LES TRIBULATIONS DU BUDGET DU TRAVAIL***

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

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

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

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

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

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

## ***B. L'ÉVOLUTION DU COÛT TOTAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI***

**Dès lors, il est nécessaire, pour une meilleure appréhension de l'évolution du coût de la politique de l'emploi, de reconstituer l'évolution d'un budget du travail qui aurait enregistré le coût de la compensation des exonérations prise en charge par le FOREC jusqu'en 2003.**

Le tableau suivant retrace cette évolution consolidée.

### **Evolution des moyens du travail dans le périmètre 2004**

*(en milliers d'euros)*

	2002	2003	2004 <sup>7</sup>	évolution 2004 / 2003
Lois de finances initiales et projet de loi de finances pour 2004	16 754 000	15 724 000	32 543 000	106,96%

<sup>7</sup>Montant réintégrant les transferts de crédits vers d'autres ministères en 2004 (cf avant-propos).

FOREC (droits constatés)	15 560 000	15 900 000		-100,00%
<b>Total</b>	<b>32 314 000</b>	<b>31 624 000</b>	<b>32 543 000</b>	<b>2,91%</b>

Il en ressort, compte tenu d'une inflation évaluée à 1,7 % pour 2004, une faible progression en volume (+ 1,19 %) des moyens mis en œuvre.

### **C. L'AXE MAJEUR DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : LES EXONÉRATIONS DE CHARGES**

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

1°) une forte augmentation (+ 6,97 %) des moyens mis au service de l'ensemble des dispositifs d'exonération de charges sociales, comme le montre le tableau suivant.

#### **Evolution des moyens consacrés aux exonérations de charges (périmètre travail + FOREC)**

(en milliers d'euros)

	2002	2003	2004	évolution 2004 / 2003
Total des exonérations prises en charge par le budget du travail	2 677 760	2 311 470	19 480 290	742,77%
FOREC (droits constatés)	15 560 000	15 900 000	-	-100,00%
<b>Total des exonération prises en charge par le budget du travail et le FOREC (jusqu'en 2003)</b>	<b>18 237 760</b>	<b>18 211 470</b>	<b>19 480 290</b>	<b>6,97%</b>

Cette augmentation recouvre elle-même deux mouvements d'inégale ampleur : une très forte augmentation des ressources consacrées aux dispositifs *généraux* d'exonération (7,55 %), et une moindre -quoique substantielle- augmentation des moyens consacrés aux dispositifs *spéciaux* d'exonération (2,98 %) ;

2°) en contrepartie, une diminution de 4,29 % des moyens consacrés aux autres dispositifs de l'emploi, essentiellement imputable à la baisse des moyens affectés aux dispositifs destinés aux publics prioritaires relevant du secteur non marchand (*supra*).

#### **Evolution des moyens du travail hors exonérations de charges**

(en milliers d'euros)

	2002	2003	2004 <sup>8</sup>	évolution 2004 / 2003
Budget du travail (périmètre 2004)	32 314 000	31 624 000	32 317 000	2,19%
Total des exonérations prises en charge par le budget du travail et le FOREC jusqu'en 2003	18 237 760	18 211 470	19 480 290	6,97%
<b>Budget du travail (périmètre 2004) hors prise en charge des exonérations</b>	14 076 240	<b>13 412 530</b>	<b>12 836 710</b>	<b>-4,29%</b>

**Au total, les exonérations de charges dépassent pour la première fois en 2004 le seuil des 60 % des moyens dévolus au travail.**

Votre rapporteur spécial a dressé le tableau suivant, qui récapitule l'évolution des moyens consacrés à l'ensemble des dispositifs d'exonération, afin d'établir ce résultat (ainsi que ceux qui précèdent) :

---

<sup>8</sup> Hors réintégration des transferts de crédits vers d'autres ministères en 2004 (cf avant-propos).

(en milliers d'euros)

<b>EVOLUTION DES EXONERATIONS DE COTISATIONS PRISES EN CHARGE PAR LE FOREC ET PAR LE BUDGET DU TRAVAIL</b>					
		<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>évolution 2004 / 2003</b>
LFI 2002 LFI 2003 PLF 2004	Contrats d'apprentissage	824 750	814 520	791 340	-2,85%
	Contrats de qualification - jeunes	423 700	411 980	363 340	-11,81%
	Contrats de qualification - adultes	31 710	3 200	0	-100%
	Contrats initiative-emploi (CIE)	427 920	142 000	47 000	-66,90%
	Insertion par l'économie	57 920	42 230	43 710	3,50%
	Contrats de retour à l'emploi (CRE)	9 910	9 910	9 910	0%
	Revenu minimum d'activité	-	-	20 000	n.s.
	Allègements ciblés relevant de la promotion de l'emploi (agrégat 04 du budget du travail en périmètre 2003)	901 850 <sup>9</sup>	887 630	1 104 990	24,49%
	<b>ALLEGEMENTS SPECIAUX : exonérations se situant dans le périmètre 2003 du budget du travail</b>	<b>2 677 760</b>	<b>2 311 470</b>	<b>2 380 290</b>	<b>2,98%</b>
	2002 / 2003 : FOREC en droits constatés & PLF 2004	Exonération de cotisation d'allocation familiale	-	-	10 000
Ristourne bas salaires 1,3 SMIC (jusqu'au 1er juillet 2003)		4 615 000	2 138 000	0	-100%
Allègement "Aubry I"		2 218 000	2 073 000	890 000	-57,07%
Allègement "Aubry II" (jusqu'au 1er juillet 2003)		8 249 000	4 190 000	0	-100%
ARTT "de Robien"		478 000	530 000	408 000	-23,02%
Allègement unique "Fillon" (à compter du 1er juillet 2003)		-	6 969 000	15 792 000	126,60%
<b>ALLEGEMENTS GENERAUX : exonérations se situant dans le périmètre 2003 du FOREC et relevant en 2004 du budget du travail (allègements généraux relevant de la promotion de l'emploi)</b>		<b>15 560 000</b>	<b>15 900 000</b>	<b>17 100 000</b>	<b>7,55%</b>
<b>COUT TOTAL DES EXONERATIONS DE CHARGES (budget du travail + FOREC jusqu'en 2003)</b>		<b>18 237 760</b>	<b>18 211 470</b>	<b>19 480 290</b>	<b>6,97%</b>
FOREC (droits constatés)	15 560 000	15 900 000	-	-100%	
Montant du budget du travail	16 754 000	15 724 000	32 317 000	105,53%	
<b>Budget du travail (périmètre 2004)</b>	<b>32 314 000</b>	<b>31 624 000</b>	<b>32 317 000</b>	<b>2,19%</b>	
<b>Part des exonérations dans le budget du travail (périmètre 2004)</b>	<b>56,44%</b>	<b>57,59%</b>	<b>60,28%</b>	<b>4,67%</b>	

<sup>9</sup> Compte tenu de la part de l'abondement opéré en loi de finances rectificative pour 2002 correspondant à un ajustement aux besoins (170 millions d'euros).

## IV. L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES EST ENCORE INSUFFISAMMENT TANGIBLE

### **Rappel succinct des principaux instruments mis en place par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'appliquera pleinement dès la préparation du budget pour 2006. L'article 66 de la loi organique prévoit qu'à titre indicatif, les crédits du budget pour 2005 devront être présentés selon les nouveaux principes en annexe du projet de loi de finances. **C'est dire que l'horizon se rapproche.**

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

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

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

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

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

#### **1. Dans les services déconcentrés : deux expériences de globalisation**

Le projet de budget de la section travail pour 2004 traduit de nouvelles avancées qui vont dans le sens d'une globalisation des crédits, démarche initiée par le comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000, qui a notamment décidé que : « *chaque ministère engagera, au cours de l'année 2001, une démarche de contractualisation*

*assortie de globalisation des moyens de fonctionnement et de rémunération avec certains services déconcentrés* ». En conséquence, deux démarches budgétaires ont été entreprises : la mise en place d'une dotation globale des moyens de fonctionnement destinés aux services déconcentrés, et celle d'une globalisation des crédits concernant la région Centre.

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

**La dotation globale des moyens de fonctionnement destinés aux services déconcentrés bénéficie, pour 2004, de nouveaux transferts.** Après avoir, pour 2003, absorbé les crédits de communication, de formation, d'informatique, de modernisation et certains crédits de certification professionnelle, elle s'enrichit notamment, pour 2004, des crédits de statistiques.

*b) La globalisation des crédits concernant la région Centre*

**La mesure expérimentale de globalisation des crédits concernant la région Centre lancée au cours de l'année 2002 se poursuit.**

Une convention triennale (2002-2004) liant l'administration centrale et la direction régionale du travail (DRTEFP) a défini les orientations et les priorités d'action assignées à la région, ainsi que les résultats attendus assortis d'indicateurs. Un nouveau chapitre budgétaire 37-63 a été créé, qui rassemble l'ensemble des crédits afférents aux dépenses de fonctionnement de la région Centre. Il regroupe un article portant les dépenses de personnel, et un article destiné aux dépenses de fonctionnement hors personnel. Un principe de fongibilité asymétrique<sup>10</sup> a été instauré entre ces deux lignes, préfigurant la pleine application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

**Il semble que la globalisation des crédits concernant la région Centre ait porté ses premiers fruits.**

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

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

**En 2002, 669.857 euros ont ainsi été « requalifiés ». Après un an d'expérimentation, il apparaît que la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique ne s'est pas traduite par une augmentation des dépenses de fonctionnement courant des services en région Centre.** L'analyse des ratios annuels de fonctionnement des services déconcentrés montre

<sup>10</sup> *Les crédits de dépenses de personnel ne peuvent abonder les crédits se rapportant aux autres dépenses de fonctionnement, alors que la réciproque est possible.*

en effet que la structure des dépenses de fonctionnement dans cette région ne diffère pas sensiblement de celles des autres, et même que la dépense moyenne par agent en 2002 y est inférieure à la moyenne nationale.

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

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

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

**Pour 2004, il n'est pas prévu de nouvelles expérimentations de globalisation.** Toutefois, le ministère poursuit la démarche engagée avec la région Centre<sup>11</sup>.

## **2. Dans les services centraux : la poursuite de la globalisation partielle des moyens de fonctionnement**

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

**Ce processus est poursuivi et achevé en 2004.** Les crédits de fonctionnement hors personnel de l'administration centrale, à l'exception de ceux concernant les ministres et secrétaires d'Etat (article 10), sont entièrement globalisés, au sein du chapitre 34-98, dans l'article 20 « administration centrale », cette ligne intégrant désormais les crédits de l'article 91 « Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue » et ceux de l'article 92 « Commission nationale de la certification professionnelle ».

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

<sup>11</sup> *Il a été également décidé d'associer d'autres régions aux travaux de modernisation de la gestion publique et de préparation du ministère à la mise en œuvre de la loi organique. Sept autres régions sont donc engagées depuis 2003 dans des expérimentations qui compléteront les conclusions tirées du travail réalisé en région Centre.*

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

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

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

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

## ***B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA RÉFLEXION CONCERNANT LA MISE EN PLACE DES PROGRAMMES***

### **1. La construction de plusieurs programmes à destination du travail**

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

**Ces programmes doivent constituer la mission « travail ».**

#### **La structure de programme arrêtée pour le secteur du travail**

##### Programme 1 : Développement de l'emploi

Action 1 : Allègement de cotisations sociales

Action 2 : Promotion de l'emploi

##### Programme 2 : Accès et retour à l'emploi

Action 1 : Accompagnement des demandeurs d'emploi

Actions 2 : Dispositifs d'aide à l'emploi

##### Programme 3 : Accompagnement des mutations économiques, sociales, démographiques

Action 1 : Qualification des actifs

Action 2 : Prévention et accompagnement des mutations économiques

##### Programme 4 : amélioration de la qualité de l'emploi

Action 1 : Santé et sécurité au travail

Action 2 : Accès aux droits

Action 3 : Dialogue social et démocratie sociale

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

Action 1 : Administration centrale

Action 2 : Services déconcentrés

Action 3 : Statistiques, études et évaluation des programmes

## 2. Une présentation suscitant des appréciations contrastées

### *a) Une réflexion poussée sur les grandes actions du ministère*

En premier lieu, **votre rapporteur spécial se réjouit de l'incontestable travail de réflexion qui a précédé la détermination des futurs programmes. Ces derniers, en effet, ne constituent en aucune façon la reprise des actuels agrégats<sup>12</sup>.**

#### **Rappel de l'intitulé des cinq agrégats actuels**

**Premier agrégat :** gestion de la politique de l'emploi

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

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

**Quatrième agrégat :** promotion de l'emploi et adaptations économiques

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

Ainsi, il résulte de la matrice de passage des chapitres aux programmes communiquée par le ministère du travail que le premier agrégat se déverse dans les programmes 2, 3, 4 et 5, le deuxième agrégat dans le programme 3, le troisième agrégat dans les programmes 1, 2 et 3, le quatrième agrégat dans le programme 1, et le cinquième agrégat dans les programmes 2 et 3.

### *b) Un programme « support » surdimensionné*

**La définition du programme « support » (le programme 5), dont l'existence constitue forcément une entorse au principe de l'attribution analytique des moyens qui doit normalement présider à la détermination des programmes, paraît excessivement large.**

---

<sup>12</sup> Depuis 1978, les « bleus » ministériels sont présentés sur la base de la notion d'action ou d'activité : les crédits sont répartis par articles entre chacune d'entre elles, quel que soit le titre sur lequel doivent s'imputer les dépenses. Les crédits afférents à chacune de ces actions forment les « agrégats », dont l'examen successif constitue d'ailleurs la trame de l'exposé détaillé des crédits dans le présent rapport.

Certes, les difficultés qu'engendrerait la ventilation de certains personnels entre différents programmes, voire le risque de compromettre le consentement et un suivi parlementaire éclairés avec une distribution analytique de tous les crédits de rémunération et de fonctionnement, ont pu incliner à **effectuer ce choix présenté comme réaliste à défaut d'être intellectuellement séduisant.**

**En tout état de cause, la portée de ce choix systématique de non affectation des personnels aux différents programmes, qui biaise indubitablement l'esprit de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, dont l'un des objectifs est bien de pouvoir mettre en relation, au sein des programmes, moyens et résultats, est à nuancer, compte tenu de la faiblesse du coût des effectifs totaux du ministère rapporté à l'ensemble de ses crédits, qui ressort à 1,48 %.**

### **3. Une méthode critiquable**

**Votre rapporteur spécial formulera une autre critique, transposable, il est vrai, à la plupart des ministères : il est fâcheux que la définition des missions n'ait vocation à intervenir qu'après la structuration des programmes.** L'idée qui présidait à la détermination des missions était de définir les attributions de l'Etat, non d'en faire méthodiquement l'inventaire en regroupant des programmes dont le champ ne manque pas de recouvrir l'intégralité des interventions actuelles de l'Etat.

Par ailleurs, la détermination des objectifs et des indicateurs semble être peu avancée.

## ***C. DES ZONES D'OMBRE PERSISTANTES***

### **1. L'insuffisance chronique des indicateurs de résultats actuellement disponibles au niveau des agrégats**

Les indicateurs de résultats mis en place au niveau des agrégats recouvrent très insuffisamment le champ de la politique de l'emploi. Ces trop rares indicateurs semblent pourtant assez bien conçus, et à la hauteur de certains enjeux. Malheureusement, les tableaux qui leur correspondent sont toujours insuffisamment renseignés, si bien qu'**il est rare qu'à un objectif corresponde un résultat, et qu'un résultat puisse être confronté à un objectif.** L'« efficacité socio-économique » dont ces tableaux ont généralement vocation à donner la mesure, n'est pas, en effet, systématiquement calculée.

Or, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) s'appliquera pleinement dès la préparation du budget pour 2006. L'article 66 de la loi organique prévoit même qu'à titre indicatif, les crédits du budget pour 2005 devront être présentés selon les nouveaux principes en

annexe du projet de loi de finances. Heureusement, la réflexion concernant les indicateurs de résultat qui seront associés aux futurs programmes doit se poursuivre de façon autonome.

## **2. L'abus des reports : 10,65 % du budget pour 2003**

### *a) Un cas topique : les crédits consacrés en 2003 au contrat emploi solidarité (CES)*

En 2003, la dégradation de la situation de l'emploi a conduit le gouvernement à réviser à la hausse ses prévisions en matière d'entrée en CES : 160.000 entrées au lieu de 80.000 budgétées.

A cet effet, il a été formellement envisagé -c'était inscrit dans le communiqué de presse du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité- de reporter sur 2003 une partie de crédits disponibles en 2002.

Ces reports auront été largement nécessaires, car c'est finalement 240.000 entrées qui devraient avoir lieu en 2003.

### *b) Le problème des reports excessifs au regard du consentement parlementaire et de la LOLF*

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

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

Certes, les chapitres sur lesquels ces reports peuvent s'effectuer librement sont limitativement énumérés à l'état H de la loi de finances. Mais la section « travail » en est un important pourvoyeur : pour 2004, sur les 32,3 milliards d'euros du budget du travail, 27,6 milliards d'euros sont portés par des chapitres figurant à l'état H, représentant plus de 85 % du budget.

**Si la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances banalisera les reports en supprimant l'énumération limitative, elle n'en limitera pas moins le volume, fixé à 3 % au sein d'un même programme.** Même si la fongibilité des crédits facilitera certains redéploiements, ce taux est à rapprocher de celui du volume des reports pratiqués les trois derniers exercices dans le périmètre du budget du travail : 1,39 milliard d'euros de reports obtenus en 2001, 1,58 milliard d'euros de reports obtenus en 2002, et enfin **1,675 milliard d'euros de reports sur l'exercice 2003, soit 10,65 % du budget pour 2003.**

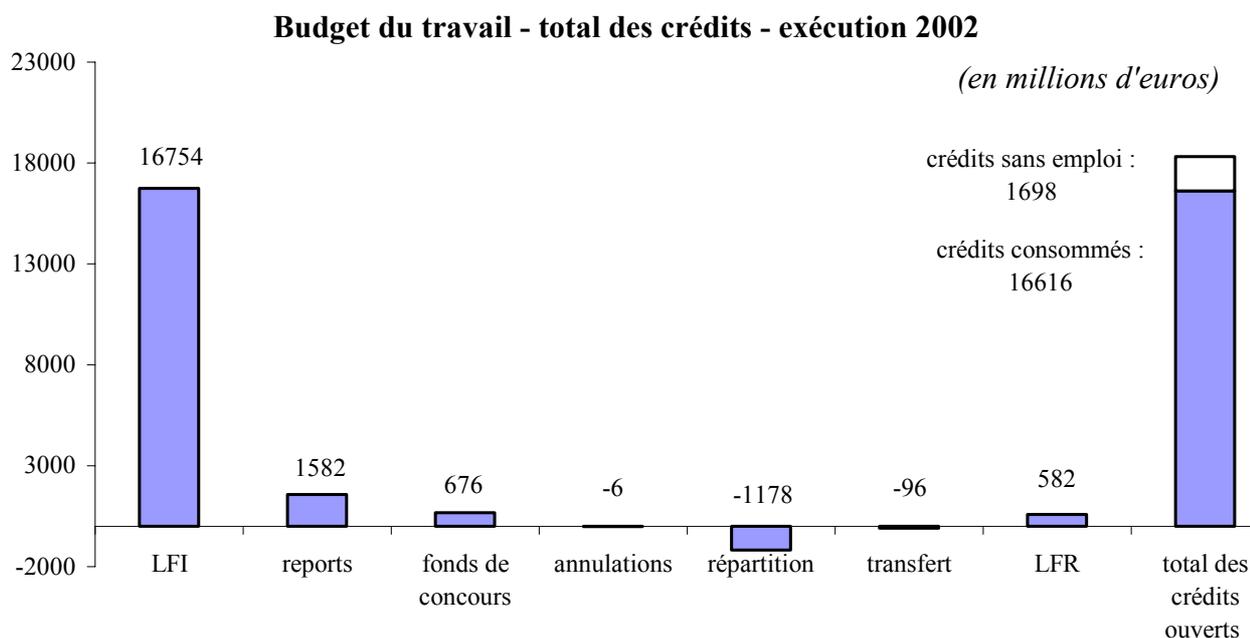
Or les reports, quand ils sont libres d'emploi, c'est à dire quand ils ne correspondent pas à des dépenses engagées, constituent une invitation

structurelle sinon à l'approximation de la prévision, du moins à des facilités de gestion que l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959 n'avait évidemment pas vocation à systématiser.

*c) L'analyse de l'exécution du budget pour 2002 : vers un effet « boule de neige » des reports ?*

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

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



Au total, il apparaît que le montant total des crédits sans emploi en 2002 (1,7 milliard d'euros correspondant à plus de 10 % des crédits initiaux) s'avère suffisant pour permettre de nouveaux reports en 2003 d'un montant encore supérieur à ceux de 2002, et **alimenter ainsi le cycle de l'incertitude auquel la pleine application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 devra bien mettre un terme.**

#### ***D. LES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE RÉFORME (SMR), UN CHEMINEMENT PARALLÈLE ?***

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

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

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

#### **V. LE BUDGET DU TRAVAIL ÉVOLUE EN COHÉRENCE AVEC LA DÉCENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE AU PROFIT DES RÉGIONS**

##### ***A. LES CRÉDITS DÉJÀ TRANSFÉRÉS***

**La loi du 7 janvier 1983** a transféré aux régions la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

Toutefois, les seuls crédits « transférés » par l'Etat aux régions ont d'abord concerné l'apprentissage et la formation professionnelle continue des adultes ayant un emploi. Ces crédits sont supportés par l'article 43-06-10 « Application de la loi de décentralisations du 7 janvier 1983 ». Cet article ne représente plus aujourd'hui qu'à peine le tiers de l'ensemble des crédits transférés aux régions.

La loi du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage était destinée à compenser l'allongement de la durée des formations en centre de formation des apprentis (CFA). Les crédits correspondants figurent à l'article 43-06-20 « Application de la loi du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage ».

**La loi quinquennale du 20 décembre 1993** a engagé un mouvement de transfert des actions de formation destinées à l’insertion professionnelle des demandeurs d’emploi de 16 à 26 ans.

Les actions dites « qualifiantes » ont été transférées dès le 1<sup>er</sup> juillet 1994, ce transfert faisant l'objet de l'article 43-06-50 « Application de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l’emploi et à la formation professionnelle : actions qualifiantes ». Les autres actions, dites « préqualifiantes », ont été décentralisées progressivement, région par région, jusqu'au 1er janvier 1999, date à laquelle ce transfert s'est achevé, faisant aujourd'hui l'objet de l'article 43-06-70 « Actions décentralisées en faveur des jeunes ».

### ***B. LA POURSUITE DE LA DÉCENTRALISATION DES AIDES À L’EMBAUCHE ET À LA FORMATION DES APPRENTIS***

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

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

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

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

Le tableau ci-après montre l’évolution, article par article, des crédits du chapitre 43-06 « Dotation de décentralisation relative à l’apprentissage et à la formation professionnelle » de 2000 à 2004.

**Evolution des dotations de décentralisation de la formation professionnelle**  
(en euros)

<b>Chapitre 43-06</b>	<b>LFI 2000</b>	<b>LFI 2001</b>	<b>LFI 2002</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>PLF 2004</b>
Article 10 : Loi du 7 janvier 1983	494 683 623	511 851 351	532 859 731	545 755 692	556 381 560

Article 20 : Rénovation de l'apprentissage	16 452 825	17 016 206	17 708 535	18 114 775	18 464 483
Article 32 : revalorisation de la rémunération des stagiaires	-	-	-	5 117 233	8 309 326
Article 40 : Loi du 10/01/1988 : CT de Mayotte	208 440	215 578	224 349	229 496	233 926
Article 50 : Loi quinquennale du 20/12/1993	283 899 291	293 620 627	305 567 023	312 576 822	318 611 149
Article 60 : Rééquilibrage aménagement du territoire	8 548 651	8 841 375	9 201 100	9 412 176	9 593 879
Article 70 : Actions décentralisées en faveur des jeunes (fonctionnement)	208 023 721	215 146 911	223 900 486	447 323 626	455 959 253
Article 80 : Actions décentralisées en faveur des jeunes (rémunérations)	198 259 953	205 048 811	213 391 529	<i>Fusion des articles 70 et 80</i>	
Article 81 : LMS : Primes d'apprentissage	-	-	-	46 419 599	454 265 906
Article 90 Frais de gestion du CNASEA	4 067 788	4 207 077	4 378 249	4 478 686	4 565 147
<b>TOTAL</b>	<b>1 214 144 291</b>	<b>1 255 947 936</b>	<b>1 307 231 002</b>	<b>1 389 428 105</b>	<b>1 826 384 629</b>

### ***C. LA RELANCE ET L'ÉLARGISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION PAR LE PROJET DE LOI SUR LES RESPONSABILITÉS LOCALES***

Il convient de préciser que les crédits correspondants aux transferts opérés par le **projet de loi sur les responsabilités locales**, actuellement en cours d'examen par le Parlement, devraient être inscrits à compter de la loi de finances pour 2005, la date d'application du projet de loi étant fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

#### **1. La formation professionnelle**

L'article 5 du **projet de loi sur les responsabilités locales** prévoit un nouvel élargissement concernant la formation des demandeurs d'emploi adultes, ce qui devrait parachever la décentralisation de la formation professionnelle, demeurée incomplète à ce jour.

Ainsi, afin de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les régions et de donner à ces dernières les moyens correspondants à la compétence de principe qui leur a été attribuée dès 1983, l'article 5 précité locales élargit la compétence des régions en matière de formation

professionnelle et d'apprentissage à l'ensemble du champ de la formation professionnelle des adultes.

La région se voit donc notamment confier la charge d'assurer une offre de formation qualifiante accessible aux demandeurs d'emploi, ainsi que la mission de contribuer à assister les candidats à la validation des acquis de l'expérience.

**Cet élargissement de compétences doit être accompagné d'un transfert important de crédits, correspondant à ceux actuellement affectés par l'Etat à l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).**

Les crédits correspondants devraient apparaître dans les lois de finances ultérieures, la date d'application du projet de loi étant fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

**Ce mouvement de transfert de crédits trouve cependant une traduction budgétaire dès la présentation du budget pour 2004, la subvention de l'AFPA étant désormais portée par deux nouveaux articles afin d'isoler, en vue de cette décentralisation, les crédits déconcentrés de l'établissement.**

S'il était acquis, depuis la loi quinquennale de 1993, que la région assumait l'entière responsabilité de la formation professionnelle des jeunes, la situation restait confuse pour la formation professionnelle des adultes, qui pouvait relever de l'Etat ou de la région selon la situation des personnes et selon le type de formation. **Dorénavant, dès lors que la formation ne relève pas d'une prise en charge par son employeur ou par l'assurance-chômage, c'est la région qui sera l'autorité responsable<sup>13</sup>.**

## **2. Le dispositif d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles**

L'article 2 du **projet de loi sur les responsabilités locales** prévoit le transfert de certains des outils d'intervention que l'Etat mettait en oeuvre, le plus souvent au niveau déconcentré. Dans le cadre du budget du travail, les transferts concernent les aides du dispositif d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) et les chèques conseil, dont les crédits respectifs s'élèvent à 52 millions d'euros et 6 millions d'euros

---

<sup>13</sup> Cette clarification des compétences devrait contribuer à renforcer la cohérence de l'action publique et à améliorer la collaboration au niveau régional entre l'Etat et la région, chargés chacun pour son domaine de compétence respectif d'assurer une meilleure relation entre l'emploi et la formation.



## CHAPITRE II

### EXAMEN DES CRÉDITS DU TRAVAIL POUR 2004

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les crédits du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité relevant du fascicule « travail » s'élèvent à **32,32 milliards d'euros**. Ils s'établissaient à 15,72 milliards d'euros en 2003, et à 16,75 milliards d'euros en 2002.

Ces crédits connaissent donc une **augmentation de 105,5 %**, après une baisse de 6,2 % l'année dernière.

**Cette forte augmentation résulte de la suppression du FOREC au 1<sup>er</sup> janvier 2004 et de la réintégration simultanée dans le budget du travail des crédits destinés à compenser les allègements généraux de charges auprès de la sécurité sociale.**

**Dans le nouveau périmètre d'action du travail, les crédits se trouvent en augmentation de 2,19 % en 2004<sup>14</sup>, hausse succédant à une baisse de 2,14 % pour 2003 dans le même périmètre.**

Les dépenses de ce budget sont consacrées aux **moyens de fonctionnement à hauteur de 5,6 %** (11,5 % en 2003 et 10,6 % en 2002), et aux **dépenses d'intervention à hauteur de 94,1 %** (plus de 88 % en 2003 et près de 89 % en 2002). Le montant des dépenses en capital est limité à 91,8 millions d'euros, soit moins de 0,3 % 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.

---

<sup>14</sup> *Hors réintégration des transferts de crédits vers d'autres ministères en 2004 (cf avant-propos).*

## Récapitulation des crédits

(en euros)

	Autorisations de programmes		Crédits de paiements				
	Dotations 2003	Demandées pour 2004	Dotations 2003	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2004
<b>Titre III Moyens des services</b>							
Personnel. Rémunérations d'activité			308.830.756	+1.861.247	310.692.003	+11.147.434	321.839.437
Personnels en retraite. Pensions et allocations			65.900.001	+99.999	66.000.000		66.000.000
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			50.145.961	+374.335	50.520.296	+118.232	50.638.528
Matériel et fonctionnement des services			68.167.987		68.167.987	-136.000	68.031.987
Subventions de fonctionnement			1.206.065.808	-5.895.000	1.200.170.808	+3.061.849	1.203.232.657
Dépenses diverses			106.321.210		106.321.210	+144.296	106.465.506
<i>Totaux titre III</i>			<i>1.805.431.723</i>	<i>-3.559.419</i>	<i>1.801.872.304</i>	<i>+14.335.811</i>	<i>1.816.208.115</i>
<b>Titre IV Interventions publiques</b>							
Action éducative et culturelle			4.683.489.786	-15.676.500	4.667.813.286	-47.786.659	4.620.026.627
Action économique. Encouragements et interventions			7.876.443.592	-48.200	7.876.395.392	+16.491.896.269	24.368.291.661
Action sociale. Assistance et solidarité			1.302.050.000		1.302.050.000	+118.500.000	1.420.550.000
<i>Totaux titre IV</i>			<i>13.861.983.378</i>	<i>-15.724.700</i>	<i>13.846.258.678</i>	<i>+16.562.609.610</i>	<i>30.408.868.288</i>
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>15.667.415.101</b>	<b>-19.284.119</b>	<b>15.648.130.982</b>	<b>+16.576.945.421</b>	<b>32.225.076.403</b>
<b>Titre V Investissements exécutés par l'Etat</b>							
Equipements administratifs et divers	11.390.000	10.000.000	3.000.000		5.500.000	+3.000.000	8.500.000
<i>Totaux titre V</i>	<i>11.390.000</i>	<i>10.000.000</i>	<i>3.000.000</i>		<i>5.500.000</i>	<i>+3.000.000</i>	<i>8.500.000</i>
<b>Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat</b>							
Equipement culturel et social	87.140.000	78.140.000	53.704.000		46.500.000	+36.770.000	83.270.000
<i>Totaux titre VI</i>	<i>87.140.000</i>	<i>78.140.000</i>	<i>53.704.000</i>		<i>46.500.000</i>	<i>+36.770.000</i>	<i>83.270.000</i>
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>98.530.000</b>	<b>88.140.000</b>	<b>56.704.000</b>		<b>52.000.000</b>	<b>+39.770.000</b>	<b>91.770.000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>98.530.000</b>	<b>88.140.000</b>	<b>15.724.119.101</b>		<b>15.700.130.982</b>	<b>+16.616.715.421</b>	<b>32.316.846.403</b>

Source : « bleu » travail - PLF 2004

La décomposition par titre n'est pas la plus éclairante et l'examen des crédits invite plutôt à une étude de l'évolution des cinq agrégats entre lesquels sont distribués l'ensemble des articles composant le budget du travail.

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

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

#### Évolution des crédits par agrégat

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Evolution 2004/2003
<b>Premier agrégat</b> : gestion de la politique de l'emploi	<b>2.646</b>	<b>2.679</b>	<b>1,2 %</b>
<b>Deuxième agrégat</b> : participation de l'Etat à la formation professionnelle	<b>3.932</b>	<b>3.881</b>	<b>-1,3 %</b>
<b>Troisième agrégat</b> : action de l'Etat en faveur des publics prioritaires	<b>6.369</b>	<b>5.637</b>	<b>-11,5 %</b>
<b>Quatrième agrégat</b> : promotion de l'emploi et adaptations économiques	1.050	18.383	<b>n.s.</b>
<b>Quatrième agrégat dans le périmètre budgétaire 2003</b> (hors allègements généraux de charges)	<b>1.050</b>	<b>1.283</b>	<b>22,2 %</b>
<b>Quatrième agrégat dans le périmètre budgétaire 2004</b> (y compris les allègements généraux de charges)	<b>16.950</b>	<b>18.383</b>	<b>8,5 %</b>
<b>Cinquième agrégat</b> : financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage	<b>1.727</b>	<b>1.737</b>	<b>9,4 %</b>

## I. LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le premier agrégat regroupe les moyens de fonctionnement du ministère de l'emploi, les subventions versées à des organismes qui concourent au service public de l'emploi, celles versées 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 **2,68 milliards d'euros, en progression de 0,9 %** par rapport à 2003. Ils représentent 8,29 % de l'ensemble des dépenses du budget du travail.

### A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits de dépenses de personnel du ministère (administration centrale et services déconcentrés) s'établissent, en 2004, à **445,9 millions d'euros, en augmentation de 3,1 %**.

Le tableau suivant retrace les mouvements que recouvre cette évolution :

Evolution des dépenses de personnel

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	PLF 2004 / LFI 2003
Rémunérations	308,8	321,9	4,2 %
Pensions	65,9	66	0,2 %
Charges sociales	43,1	43,4	0,7 %
Région Centre (dotation globalisée)	13,1	13,1	-0,1 %
Dans les services déconcentrés, coordonnateurs emploi-formation et secrétariat	1,5	1,5	0 %
<b>Total des crédits de personnel</b>	<b>432,5</b>	<b>445,9</b>	<b>3,1 %</b>

La faiblesse de la progression des dépenses de personnel s'explique d'abord par une **suppression nette de 71 emplois, représentant la moitié des départs à la retraite des agents du ministère en 2004**, pour un effectif total de 10.534 emplois budgétaires au 31 décembre 2003. Cet effort très relatif, qui porte sur 0,67 % des effectifs budgétaires, se trouve cependant supérieur à la moyenne gouvernementale, qui ressort à 0,23 % des emplois budgétaires, et il est conforme à l'objectif initial du gouvernement pour 2004 du non remplacement d'un départ sur deux.

La décomposition analytique des 13,4 millions d'euros d'augmentation entre les crédits votés pour 2003 et le projet de loi de finances initiale pour 2004 permet de relever les principaux mouvements suivants :

- Réforme du statut des contrôleurs du travail : + 1 million d'euros ;
- Régularisation d'agents mis à disposition : + 2,06 millions d'euros ;
- Transformations et « repyramidages » d'emplois : + 1,33 million d'euros ;
- Reclassement d'agents du CNASEA : + 0,49 million d'euros ;
- Revalorisation indemnitaire : + 1 million d'euros ;
- Ajustement des crédits pour tenir compte de la revalorisation de la valeur du point de décembre 2002 : + 2,16 millions d'euros ;
- Revalorisation des crédits de prestations sociales : + 0,07 million d'euros ;
- Ajustement des crédits de pensions civiles aux besoins des services : + 0,1 million d'euros ;
- Ajustement des crédits de rémunération principale aux besoins des services : + 6,99 millions d'euros ;
- Ajustement des crédits de rémunération aux suppressions d'emploi : - 1,74 million d'euros ;
- Transfert d'un emploi à l'agence du développement de l'administration économique (ADAE) : - 0,05 million d'euros.

L'évolution des dépenses de personnel appelle les commentaires suivants.

D'abord, les crédits de personnel ont été calculés **sans prendre en compte les effets d'une hausse à venir de la valeur du point**, dont la réalisation est tout de même hautement probable avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Ainsi, **l'évolution des dépenses de personnel ne peut être que sous-évaluée**. Par ailleurs, il peut être signalé qu'aucun crédit ne figure non plus au chapitre 31-94 « Mesures générales intéressant les agents du secteur public » en vue de financer les effets d'une hausse de la valeur du point qui interviendrait au cours de l'année 2004.

Ensuite, la faible augmentation du montant des charges sociales doit être essentiellement attribuée au mouvement de « **déprécarisation**<sup>15</sup> », qui consiste à titulariser des agents contractuels : si les cotisations versées pour les fonctionnaires sont en effet moins élevées que celles versées pour les contractuels, ce mouvement induit des dépenses supplémentaires en terme de prestations sociales qui ne sont pas enregistrées par ce budget, et des perspectives de dépense pour ces futurs pensionnés dont le budget du travail ne peut encore, évidemment, rendre compte.

---

<sup>15</sup> *En application des plans de résorption de l'emploi précaire (plan « Le Pors » et plan « Sapin »).*

Enfin, conformément à la position retenue pour l'ensemble de la fonction publique de l'Etat, la **réduction du temps de travail, qui représente dans le ministère une baisse moyenne du volume de travail de l'ordre de 8 %**, a été effectuée sans créations d'emplois. Or, il a été précisé à votre rapporteur spécial qu'« **un important effort a été entrepris pour accélérer l'organisation des concours en vue de résorber les postes financés restés vacants** ». Autrement dit, la diminution du nombre d'emplois budgétaires pourrait ne pas se reporter intégralement sur les effectifs réels. Mais le principe de sincérité budgétaire n'en sera que mieux respecté, et il est affirmé à votre rapporteur spécial qu'aucun lien ne doit être fait entre l'effort constaté pour mieux pourvoir les postes -que commande le seul objectif d'une gestion rigoureuse- et la diminution du temps de travail.

Par ailleurs, les crédits d'œuvre sociale augmentent de 7 millions d'euros à 7,2 millions d'euros.

### ***B. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT***

- **Les crédits de matériel et fonctionnement des services centraux augmentent de 0,37 % pour atteindre 61,6 millions d'euros.**

Ces crédits sont désormais globalisés sur un article unique (article 20 « moyens de fonctionnement de l'administration centrale »), à l'exception de ceux concernant les ministres et secrétaires d'Etat (article 10).

- **Les crédits de matériel et fonctionnement des services déconcentrés augmentent de 0,15 % pour s'établir à 87,9 millions d'euros.**

Cette stagnation est exclusivement imputable à des transferts de crédits précédemment inscrits sur d'autres chapitres budgétaires, effectués dans le cadre de la globalisation des crédits des services déconcentrés (*supra*). Ainsi, l'absorption d'une hausse des loyers et des tarifs publics estimée à 1,3 million d'euros sera réalisée par un effort de maîtrise des dépenses courantes, et un ralentissement des dépenses pluriannuelles devant conduire à un rééchelonnement dans le temps du renouvellement des parcs d'équipements et de l'entretien des locaux. Au sein de ces crédits, la subvention accordé à l'**INTEFP (institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle)**, d'un montant de 9,39 millions d'euros, est reconduite en 2004. Cet institut mène les actions de formation initiale des contrôleurs et inspecteurs du travail, et de formation continue des agents du ministère.

- **Les crédits d'équipement s'établissent à 8,2 millions d'euros** contre 2,7 millions d'euros en 2003. L'essentiel des crédits est consacré à l'entretien, la rénovation et l'extension des locaux des services déconcentrés. La **forte hausse** des crédits de paiement s'explique par la nécessité de financer des opérations lourdes initiées les années précédentes et arrivant à échéance entre 2004 et 2006.

- Les crédits pour frais de justice (0,8 million d'euros) et pour la rémunération des secrétaires de coordonnateurs emploi-formation (1,5 million d'euros) sont reconduits à l'identique pour 2004.

### **C. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT**

#### **1. L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)**

##### *a) Le 3<sup>ème</sup> contrat de progrès*

Les deux premiers contrats de progrès conclu entre l'ANPE et l'Etat ont été axés sur la qualité de l'accueil des demandeurs d'emploi et une présence accrue sur le marché des recrutements. La mission de service public de l'ANPE a ainsi été renforcée. Le second contrat de progrès a notamment permis de clarifier les relations avec les ASSEDIC, auprès desquelles se font depuis 1998 les inscriptions des demandeurs d'emploi, l'ANPE se concentrant sur son véritable métier, l'emploi.

Le troisième contrat de progrès porte sur les années 1999 à 2003.

**Les grands axes du troisième contrat de progrès  
entre l'Etat et l'Agence nationale pour l'emploi (1999-2003)**

- 1) Prévenir et réduire le chômage de longue durée
- 2) Faciliter les recrutements
- 3) « Globaliser » les moyens de lutte contre le chômage
- 4) Travailler en complémentarité avec l'AFPA
- 5) Développer les services à distance et de proximité
- 6) Moderniser l'Agence

Son ambition est de renforcer la qualité des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, et de poursuivre la modernisation de l'agence. Il vise également à accroître ses moyens afin de lui permettre de remplir les objectifs fixés par le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) adopté par le gouvernement en avril 1998.

L'ANPE doit notamment poursuivre une accélération du retour vers l'emploi, en proposant des actions de suivi personnalisé favorisant un « nouveau départ » à un nombre croissant de chômeurs.

**Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, l'ANPE est chargée de la mise en œuvre du programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND) qui, dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) conclu par les partenaires sociaux à l'occasion du renouvellement de la convention de l'assurance chômage, généralise une démarche individualisée pour tous les demandeurs d'emploi, depuis le début de la période de chômage jusqu'au retour effectif à l'emploi. Ce dispositif a connu une montée en charge rapide :**

depuis juillet 2001, tous les nouveaux inscrits ont bénéficié du PAP, et depuis septembre 2002, la totalité des demandeurs se le sont vu proposer.

### *b) Bilan et perspectives*

#### (1) Bilan de l'application du 3<sup>ème</sup> contrat de progrès

Le contrat de progrès prévoyant un dispositif d'évaluation, un bilan intermédiaire a été réalisé par un « comité d'évaluation ». Il tend à montrer que la mise en œuvre du PARE a été bien assurée, et que l'ANPE a su moderniser son organisation et la gestion de ses ressources humaines. Par ailleurs, les liens entre l'ANPE et l'AFPA se sont, fort opportunément, renforcés.

En revanche, certaines insuffisances sont constatées concernant l'identification des compétences des demandeurs d'emploi et le suivi de leur évolution par les conseillers, qui se répercutent sur les relations entre entreprises et conseillers. Par ailleurs, la co-traitance avec les missions locales, l'APEC et « CAP Emploi » (qui s'adressent respectivement aux jeunes, aux cadres et aux travailleurs handicapés) est susceptible d'améliorations dans le cadre du PAP-ND. En outre, il apparaît que la gestion du système d'information de l'agence est perfectible.

#### (2) Vers le 4<sup>ème</sup> contrat de progrès de l'ANPE

L'Etat et l'ANPE sont actuellement en train d'élaborer le quatrième contrat de progrès qui sera conclu avant la fin de l'année 2003 pour la période 2004-2008. Les principales orientations en sont les suivantes :

- une modification de l'environnement de l'ANPE *via* une libéralisation plus poussée du marché du placement ;
- une diversification et une personnalisation du service rendu par l'ANPE aux entreprises afin de mieux satisfaire leurs besoins d'emploi ;
- une inscription de l'action de l'ANPE dans les stratégies locales par la conclusion de partenariats avec les collectivités territoriales ;
- la délivrance du service *ad hoc* au bon moment, afin de favoriser l'accès et le maintien dans l'emploi des demandeurs d'emploi ;
- une coopération renforcée entre l'UNEDIC et l'ANPE en vue de favoriser le retour à l'emploi.

### *c) Les crédits pour 2004*

Pour 2004, la subvention de fonctionnement, **quasiment stable (baisse de 3 millions d'euros, soit 0,3 % des crédits pour 2003)**, s'établit à **1,185 milliard d'euros**. Ce tassement fait suite à des augmentations qui se sont élevées à 1,7 % pour 2003 et à 11,3 % pour 2002. L'évolution constatée résulte essentiellement du fait que les PAP-ND ont rapidement atteint leur

régime de croisière. La baisse des crédits pour 2004 résulte des mouvements suivants :

- poursuite de la mise en œuvre du PAP-ND et extension d'applications informatiques existantes : + 7,83 millions d'euros ;
- incidence du GVT<sup>16</sup> et de la hausse de la valeur du point (décembre 2002) sur la masse salariale : + 20 millions d'euros ;
- ajustement à la baisse de crédits d'équipement informatique : - 5,88 millions d'euros ;
- incidence de la décentralisation du RMI : - 25 millions d'euros.

**Les ressources de l'ANPE ne sont pas uniquement composées de la subvention de l'Etat : plus du quart provient de l'UNEDIC.** A compter de 2004, les départements devraient amorcer leur contribution, en contrepartie de prestations d'accompagnement renforcé que l'agence devrait être amenée à leur proposer dans le cadre de la décentralisation du RMI.

## **2. L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**

Dans ce cadre du contrat de progrès (1999-2003), les liens de l'AFPA avec l'ANPE ont été renforcés, et le développement du service intégré d'appui à la définition et à la construction du projet de formation s'inscrit désormais dans le cadre du PAP-ND.

La contribution de l'Etat à l'AFPA en 2004 est fixée à **774,4 millions d'euros, en baisse de 0,7 %**.

La **subvention de fonctionnement** est fixée à 712,94 millions d'euros, ce qui constitue une quasi-reconduction des moyens (baisse de 1,4 million d'euros, soit 0,2 % des crédits pour 2003).

Cette subvention est désormais portée par deux articles afin d'identifier, dans la perspective de la décentralisation (*supra*), les crédits déconcentrés de l'établissement. Ces derniers représentent 58 % du total de la subvention de fonctionnement.

Les **moyens en capital**, qui s'élèvent à 56,04 millions d'euros, augmentent de 33,5 %.

Cette dernière évolution tient compte du rythme constaté de l'exécution des autorisations de programme, et des crédits inscrits au titre de la reconstruction du centre AFPA détruit par l'explosion de l'usine AZF à Toulouse.

---

<sup>16</sup> *Glissement vieillesse technicité, terme désignant l'effet de carrière.*

### **3. Les autres organismes**

Des subventions sont accordées à d'autres organismes. Elles évoluent de la manière suivante :

### Évolution des crédits des autres organismes

	En millions d'euros	Evolution 2004 / 2003
Centre d'études de l'emploi	5,72	+ 0,6 %
Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)	2,3	0 %
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)	11,68	+ 1,7 %
Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT)	2,14	0 %
Autres	1,5	- 1 %
<b>TOTAL</b>	<b>21,06</b>	<b>+ - 0,6 %</b>

Par ailleurs, le CNASEA<sup>17</sup>, organisme ayant en charge, depuis 1991, le versement de la rémunération des stagiaires et des bénéficiaires des contrats aidés du secteur non marchand (CES, CEC et emplois-jeunes), et, depuis 2001, le paiement des crédits afférents aux conventions SIFE collectif, se voit attribuer pour 2004 une dotation de 30 millions d'euros, en progression de 3,1 %.

Enfin, un ensemble stable de crédits s'élevant à 36,25 millions d'euros se trouve réparti entre des articles destinés à financer un ensemble hétérogène d'actions et d'organismes : syndicats, aide à la négociation et à la participation, groupements et associations d'intérêt général, formation des conseillers prud'hommes, conseiller du salarié, subventions à des organismes internationaux, directives européennes, statistiques et études.

En outre, 259.000 euros de crédits sont reconduits pour 2004 en vue des élections prud'homales.

#### 4. La dotation globalisée 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 a été lancée au cours de l'année 2002 concernant la région Centre (*supra*).**

---

<sup>17</sup>Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Un nouveau chapitre budgétaire a ainsi été créé. Sa dotation pour 2004, d'un montant de **16 millions d'euros**, est **sans évolution**, conformément aux termes de la convention triennale (2002-2004) liant l'administration centrale et la direction régionale du travail (DRTEFP) de la région Centre.

Après que, pour 2003, la globalisation fut élargie, conformément à la convention, à certains crédits d'intervention, il n'était pas prévu, pour 2004, de nouveaux transferts.

\*

Les indicateurs de coût du premier agrégat ont évolué de la manière suivante depuis 2001 :

**Indicateur de coûts : dépenses budgétaires**

*(en millions d'euros)*

Composantes de l'agrégat	2001	2002	2003	2004	
			LFI	PLF	Prévision de dépense en gestion
Administration générale	472	500	595	615	615
Agence nationale pour l'emploi (ANPE)	1 080	1 201	1 192	1 193	1 193
Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et autres organismes de formation	748	781	765	777	777
Relations du travail et amélioration des conditions de travail	49	69	44	44	44
Etudes et coopération internationale	17	16	16	16	16
Frais de gestion du CNASEA	35	33	34	35	35
<b>Total</b>	<b>2 401</b>	<b>2 600</b>	<b>2 646</b>	<b>2 680</b>	

Source : "bleu" travail PLF 2004

## II. LA PARTICIPATION DE L'ETAT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les crédits du deuxième agrégat, relatifs à la formation professionnelle, s'élèvent à **3,88 milliards d'euros** en 2004, en **diminution de 1,3 %** par rapport à 2003. Ils représentent **12 % de l'ensemble des dépenses de ce budget**.

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.

### A. LA FORMATION EN ALTERNANCE

Les crédits alloués à la formation en alternance passent de 1,965 milliard d'euros en 2003 à **1,443 milliard d'euros pour 2004**, soit une **baisse de 26,6 %**.

Cette évolution s'explique par le transfert aux régions de la gestion des primes d'apprentissage à hauteur de 20,4 points, l'achèvement de la suppression des crédits budgétaires relatifs aux exonérations spécifiques de cotisations patronales liés aux contrats de qualification adultes et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, la modification du calcul des cotisations de sécurité sociale des apprentis.

Ainsi, à **structure constante, cette dotation apparaît en diminution de 2%**. Selon les réponses apportées aux questionnaires budgétaires, « *cette baisse tient compte d'une révision des prévisions d'entrées 2003 tout en maintenant une dynamique d'entrées dans les différents contrat de formation en alternance* ».

#### 1. Les contrats d'apprentissage

Ce contrat permet à des jeunes de 16 à 26 ans d'acquérir en 2 ou 3 ans une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle enregistré au répertoire national des certifications. L'apprenti perçoit une rémunération déterminée en pourcentage du SMIC, dont le montant varie de 25 % à 78 % en fonction de son âge et de son ancienneté dans le contrat.

Depuis 1979, l'Etat compense auprès des régimes sociaux les exonérations des cotisations sociales 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 **indemnité compensatrice forfaitaire** composée d'une **aide à l'embauche** « recentrée » en 1999 sur les publics dont le niveau de formation correspond au BEP ou au CAP, et d'une **indemnité de soutien à**

la **formation** versée 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, **en baisse de 31 %, s'établissent à 1,057 milliard d'euros**, dont 265,41 millions d'euros pour les **primes** (crédits en **baisse de 62,9 %**), et 791,34 millions d'euros au titre de l'**exonération de cotisations sociales** (crédits en **baisse de 2,8 %**).

La forte baisse de ces crédits affectés aux primes résulte de l'article 107 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui transfère progressivement aux régions (de 2003 à 2006) la charge de l'**indemnité compensatrice forfaitaire**.

**Toutefois, en englobant les crédits de l'article 43-06-81, qui porte les crédits décentralisés affectés aux primes d'apprentissage, la dotation ainsi reconstituée évolue de 762,16 millions pour 2003 à 719,68 millions pour 2004, en baisse de 5,6 %.**

Cette diminution intègre les effets de la surévaluation des entrées en 2003 (230.000 vraisemblablement réalisées contre 240.000 initialement prévues), compte tenu d'une prévision de 235.000 entrées en 2004. La dégradation de la conjoncture explique ce moindre recrutement d'apprentis.

## **2. Les contrats de qualification - jeunes**

Ils comprennent les **contrats de qualification**, les **contrats d'adaptation** et les **contrats d'orientation**.

Le **contrat de qualification** a pour objet d'assurer à des jeunes de 16 à 25 ans 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 (de 30 % à 75 %), et reçoivent une formation correspondant au minimum à 25 % du temps de travail.

L'aide de l'Etat à la formation en alternance dans le cadre des contrats de qualification-jeunes prend la forme d'exonération de charges sociales aux entreprises : la dotation prévue pour 2004 s'établit à **363,34 millions d'euros**, marquant une **diminution de 11,8 %** par rapport à 2003.

Cette baisse fait suite à une surévaluation en 2003 du nombre d'entrées dans ces dispositifs : 135.000 initialement prévues au lieu de 100.000 vraisemblablement réalisées. Pour 2004 il est prévu 125.000 entrées.

## **3. Les contrats de qualification - adultes**

Le contrat de qualification destiné aux adultes a été institué par la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions. Il est destiné aux demandeurs

d'emploi de 26 ans et plus, qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle.

A l'origine, le dispositif reposait sur une prime jointe à des exonérations de charge spécifiques. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, le régime d'exonération propre aux contrats de qualification adultes a été remplacé par les allègements de charges sociales de droit commun (« ristourne Juppé » ou allègements « Aubry »). En contrepartie, la prime au recrutement a été substantiellement revalorisée.

Ainsi, pour 2003, les exonérations ne se rattachent plus qu'aux contrats conclus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, et n'est prévu aucun crédit pour ces exonérations en 2004, la période de qualification ne pouvant excéder 24 mois.

Les crédits destinés à ce dispositif, **en hausse de 0,4 %**, s'élèvent à **22,76 millions d'euros**. Ces crédits sont ainsi désormais exclusivement dévolus au financement des primes, qui représentaient 19,51 millions d'euros pour 2003, tandis que 3,20 millions d'euros étaient encore inscrits titre de l'exonération spécifique de cotisations sociales. **La hausse des crédits dévolus aux primes ressort donc à 16,7 %**.

Cette augmentation résulte de l'application d'un nouveau régime des primes au recrutement des contrats de qualification adultes, désormais versées à l'issue de la première année d'exécution du contrat ou à la fin du contrat, si sa durée est inférieure à 12 mois.

Les tableaux suivants récapitulent, en flux et en stock, les effectifs concernés par les différents contrats se rapportant à la formation en alternance depuis 1998.

**Flux annuels d'entrées en contrats de formation en alternance (France métropolitaine)**

	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003	Prévisions 2003 dans PLF 2004	PLF 2004
<b>En contrat d'apprentissage</b>	213 892	223 837	232 769	235 516	227 831	240 000	230 000	235 000
<b>En contrat de qualification (jeunes)</b>	114 876	116 677	132 274	130 398	122 902	135 000	100 000	125 000
<b>En contrat de qualification (adultes)</b>		3 207	6 548	8 375	8 524	14 000	10 000	13 000
<b>Total</b>	<b>328 768</b>	<b>343 721</b>	<b>371 591</b>	<b>374 289</b>	<b>359 257</b>	<b>389 000</b>	<b>340 000</b>	<b>373 000</b>

**Stocks annuels moyens (France métropolitaine)**

	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003	Prévisions 2003 dans PLF 2004	PLF 2004
<b>En contrats d'apprentissage</b>	334 000	350 000	366 000	373 000	375 500	nd	nd	nd
<b>En contrat de qualification (jeunes)</b>	132 000	146 000	156 000	168 000	166 000	nd	nd	nd
<b>En contrat de qualification (adultes)</b>	-	1 000	5 200	8 300	9 600	nd	nd	nd
<b>Total</b>	<b>466 000</b>	<b>497 000</b>	<b>527 200</b>	<b>549 300</b>	<b>550 100</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>

Source : « bleu » travail – PLF 2003 et « bleu » travail – PLF 2004

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

Les crédits consacrés aux actions de formation à la charge de l'Etat représentent **616,08 millions d'euros** en 2004, contre 582,14 millions d'euros en 2003, soit une **augmentation de 5,8 %**.

Ils se répartissent entre le financement des dépenses de fonctionnement, de rémunération et d'investissement de la formation professionnelle.

**1. Les dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle**

Elles **augmentent de 0,7 %**, pour s'établir à **196,43 millions d'euros** en 2004.

#### *a) 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 (CEP)** - 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 (EDDF)**.

Les crédits, qui s'élèvent à 39,69 millions d'euros pour 2004, apparaissent en diminution de 4,5 %.

#### *b) Les contrats de plan Etat-régions (CPER)*

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

En cohérence avec le plan national d'action pour l'emploi (PNAE), les actions des contrats de plan 2000-2006 se répartissent en sept grands objectifs :

- amélioration de la capacité d'insertion professionnelle des jeunes (15 % des crédits) ;
- lutte contre l'exclusion des adultes demandeurs d'emploi (16 % des crédits) ;
- modernisation des entreprises et amélioration du niveau de formation des salariés (14 % des crédits) ;
- développement de l'activité (8 % des crédits) ;
- contribution à la formation professionnelle pour le développement des territoires (8 % des crédits) ;
- financement de diverses structures (18 % des crédits) ;
- développement de l'investissement (20 % des crédits).

Les crédits de fonctionnement à la charge de l'Etat inscrits en 2004 s'élèvent à 61,56 millions d'euros, en baisse de 0,9 %. Cette légère diminution masque une stabilité à périmètre constant car 533.570 euros sont transférés vers le budget de la DATAR au titre des « conventions massif ».

### *c) La validation des acquis de l'expérience (VAE)*

Un nouvel article 43-70-43 a été créé pour 2002, destiné à la validation des acquis de l'expérience ; en effet, le droit que l'article 133 de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale allait reconnaître à toute personne de faire valider les acquis de son expérience en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'un titre nécessitait :

- la mise en place de plates-formes régionales d'information et d'orientation vers la validation, qui réaliseront des prestations de conseils,
- la réalisation de prestations de validation et d'accompagnement à la VAE.

Pour 2004, la dotation prévue s'élève à 22,26 millions d'euros, en augmentation de 21,9 %, afin de permettre une montée en charge du dispositif sur une quinzaine de territoires particulièrement touchés par les plans sociaux; les crédits s'élevaient à 18,26 millions d'euros pour 2003, année du parachèvement de la mise en place de la VAE, et à 3,64 millions d'euros pour 2002.

### *d) 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, soit encore au soutien à des organismes de formation ou d'information sur la formation.

Ces crédits, d'un montant de 72,96 millions d'euros, sont globalement stationnaires.

## **2. Les dépenses de rémunération**

Elles **augmentent de 4,12 %**, pour s'établir à **403,05 millions d'euros** en 2004.

Les dépenses de rémunération regroupent :

- la rémunération des **stagiaires de l'AFPA** - allocation de stage prévue par le livre IX du code du travail -, dont les crédits correspondants connaissent une baisse substantielle pour 2004 (- 9,13 %) ; ils s'élèvent à 140 millions d'euros ;
- la rémunération **des stagiaires relevant du programme national de formation professionnelle**, pour laquelle les crédits s'établissent à 161,28 millions d'euros, en hausse de 4,7 %. Cette augmentation résulte d'un ajustement de 17,52 millions d'euros au titre de la revalorisation du barème

des stagiaires de la formation professionnelle, que tempère un transfert de 10,28 millions d'euros vers le budget de la section solidarité (au titre de la rémunération des stagiaires réfugiés et immigrés en formation à dominante linguistique). A périmètre constant, la dotation progresserait de 11 % ;

- la rémunération des stagiaires de Mayotte, dont la formation continue n'est pas décentralisée, et pour lesquels les crédits sont reconduits à l'identique à hauteur de 1,77 million d'euros ;
- l'allocation de formation-reclassement (AFR), instituée en 1988 ;

#### **L'extinction de l'allocation de formation-reclassement**

L'AFR était destinée à assurer la rémunération des demandeurs d'emploi entrant en formation ; elle est ouverte 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 ouvrait droit au versement par l'UNEDIC de l'AFR, qu'elle finançait conjointement avec l'Etat, et dont le montant était égal à celui de l'AUD, mais sans dégressivité. La convention d'assurance chômage du 1<sup>er</sup> janvier 2001 ayant stipulé qu'il ne devait plus être admis de nouveaux bénéficiaires à compter du 1er juillet 2001, date à laquelle il était justement mis fin à la dégressivité dans le cadre du PARE, la dotation budgétaire s'était déjà établie en 2002 à 38,11 millions d'euros, en très fort recul (- 83,3 %) par rapport à 2001. En 2003, les crédits prévus pour l'AFR, d'un montant de 6 millions d'euros, sont destinés à ses derniers bénéficiaires.

- **l'allocation de fin de formation (AFF)**, qui a ainsi succédé à l'AFR en 2001, est entièrement prise en charge par l'Etat. Elle vise à maintenir un revenu de remplacement, durant 4 mois ou 7 mois selon la filière<sup>18</sup>, aux demandeurs d'emplois engagés dans un cursus de formation et ayant épuisé leurs droits.

**Les crédits consacrés à l'AFF font l'objet d'une revalorisation substantielle** : ils s'établissent à 100 millions d'euros, en hausse de 39 %.

**Cette augmentation doit permettre de financer l'augmentation du nombre d'allocataires de l'AFF**

---

<sup>18</sup> Une filière dérogatoire permet le versement de l'AFF sans limitation de durée jusqu'à la fin de la formation, à condition que celle-ci soit qualifiante, et permette d'accéder à des emplois pour lesquels des difficultés de recrutement ont été repérées au niveau local.

**consécutive à la réforme des filières d'indemnisation du chômage conclue entre les partenaires sociaux le 20 décembre 2002, et ce malgré un durcissement du régime de l'AFF au 1<sup>er</sup> janvier 2004** résultant de l'alignement pour les nouvelles entrées du montant de l'allocation sur celui du barème principal de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (652,02 euros par mois) d'une part, et, d'autre part, de la limitation du bénéfice de l'allocation aux demandeurs d'emploi auxquels une formation a été prescrite dans un délai maximum d'un an à compter du début de leur indemnisation ; cette dernière mesure constitue un encouragement à suivre assez rapidement une formation après la perte d'emploi ;

- les dotations en capital (crédits de paiement) figurant dans les contrats de plan Etat-régions sont fixées pour 2004 à 16,6 millions d'euros, en forte augmentation (5 millions d'euros en 2003), afin de tenir compte de la réalité de l'exécution.

### ***C. LES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION***

Les dotations de décentralisation résultent de la loi du 7 janvier 1983 transférant aux régions la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, de la loi du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage destinée à compenser l'allongement de la durée des formations en centre de formation des apprentis (CFA), 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, et de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité transférant aux régions la charge du versement des aides à l'embauche et à la formation des apprentis.

L'ensemble des crédits destinés à la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage s'élève à **1,82 milliard d'euros** en 2004, contre 1,38 milliard d'euros en 2003, soit une **progression de 31,5 %**.

#### **Cette augmentation résulte de trois facteurs :**

- la **revalorisation de toutes les dotations** conformément au taux de la dotation globale de décentralisation (+ **1,93051 %** en 2004) ;

- une **mesure de transfert** à hauteur de 0,9 million d'euros au bénéfice du budget de du travail à partir du budget du ministère de l'agriculture, au titre du fonctionnement du centre national de formation d'apprentis des écuries de course de Graignes (Basse-Normandie) ;

- **surtout**, la poursuite transfert progressif aux régions (de 2003 à 2006) de la charge de l'**indemnité compensatrice forfaitaire** dans le cadre de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Votre rapporteur spécial note que le maintien dans le budget du travail d'une dotation de décentralisation constitue une anomalie au regard de l'article L.1614-4 du code général des collectivités territoriales, qui dispose : « *Les charges [...] sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation. Les collectivités locales bénéficiaires utilisent librement la dotation générale de décentralisation et les ressources en provenance du Fonds de compensation de la fiscalité transférée qui sont inscrites en section de fonctionnement du budget* ».

**Aussi pourrait-il être envisagé d'intégrer la "DGD formation professionnelle" dans la DGD générale inscrite au budget du ministère de l'intérieur, ce qui apparaîtrait non seulement conforme à la lettre, mais encore à l'esprit des lois de décentralisation.** La lisibilité des transferts de l'Etat aux collectivités locales en contrepartie de transferts de compétences s'en trouverait améliorée. Cette « orthodoxie » budgétaire se retrouve par ailleurs : ainsi, dans la loi de finances pour 2003, les crédits correspondant à la compensation du transfert aux régions de la compétence ferroviaire ont bien été transférés au budget du ministère de l'intérieur.

## **1. L'application des lois du 7 janvier 1983 et du 23 juillet 1987**

La loi du 7 janvier 1987 portant réforme de l'apprentissage transfère aux régions la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, et celle du 23 juillet 1987 vise à compenser l'allongement de la durée des formations en CFA (centres de formation des apprentis).

Les crédits s'élèvent à **574,84 millions d'euros** -soit une **progression de 1,93 %**, taux d'augmentation de la dotation globale de décentralisation-dont 18,46 millions d'euros au titre de la loi du 23 juillet 1987.

## **2. La loi quinquennale du 20 décembre 1993**

### *a) Les actions qualifiantes*

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<sup>er</sup> juillet 1994.

Elle comporte une dotation globale calculée à partir des dépenses des régions au titre du fonctionnement des actions de formation, de la rémunération des stagiaires, et des frais de gestion des conventions. Cette

dotation représente **318,61 millions d'euros** en 2004, en **hausse de 1,93 %**, qui correspond au taux d'augmentation de la dotation globale de décentralisation. Ces crédits sont complétés 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. Suivant la même règle de progression, son montant s'établit à 9,59 millions d'euros pour 2004.

*b) Les actions pré-qualifiantes*

Ces actions préparent à l'accès en stage qualifiant, en apprentissage, et en contrat de qualification. Les mesures de décentralisation de ces actions au niveau des régions prévues par la loi quinquennale ont pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 1999 (entre 1994 et 1999, les crédits avaient fait l'objet de délégations de compétence qui permettaient ainsi aux régions d'anticiper sur ce mouvement de décentralisation).

Les crédits représentent **455,96 millions d'euros**, toujours en **progression de 1,93 %**. A compter de 2003, les parts de ces crédits se rapportant respectivement aux dépenses de rémunération et de fonctionnement ont été regroupées dans un même article.

Il apparaît que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, l'ensemble du dispositif de formation continue des jeunes est de la compétence des régions.

### **3. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité**

La loi relative à la démocratie de proximité confie aux régions la charge du versement des **aides à l'embauche et à la formation des apprentis**. Ce transfert concerne les contrats conclus à compter du 1er janvier 2003 (*supra*). Par ailleurs, cette loi **revalorise les barèmes de rémunération des stagiaires** de la formation professionnelle.

Les montants transférés au chapitre 43-06 « Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage » en conséquence de ce transfert et de cette revalorisation, s'élèvent à **454,27 millions d'euros** et à **8,31 millions d'euros**, crédits respectivement en progression de 878 % et de 62 %, pourcentages en cohérence avec la démographie des contrats d'apprentissage conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

\*

Le tableau qui suit récapitule, depuis 2001, l'exécution budgétaire en matière de participation de l'Etat à la formation professionnelle.

**Indicateur de coûts : dépenses budgétaires**

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2001	2002	2003	2004	
			LFI	PLF	Prévision de dépense en gestion
<b>Soutien aux contrats de formation en alternance</b> <i>dont rattachement de fonds de concours</i>	2 005	1 729	1 965	1 443	
<b>Actions de formation à la charge de l'Etat</b> <i>dont rattachement de fonds de concours</i>	786	524	582	616	
<b>Dotations globales de décentralisation</b>	1 252	1 303	1 385	1 822	
<b>Total</b>	<b>4 043</b>	<b>3 556</b>	<b>3 932</b>	<b>3 881</b>	
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>		1			

Source : "bleu" travail PLF 2004

### III. L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES

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

Pour 2004, le montant des crédits alloués à ces actions s'élève à **5,637 milliards d'euros**, marquant, par rapport à 2003, une **baisse de 11,5 %**, qui succède elle-même à une baisse de 17,6 % par rapport à 2002. Ils représentent encore **17,44 % de l'ensemble des dépenses du budget du travail**.

#### A. LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DES JEUNES

Ces crédits s'établissent à **2,214 milliards d'euros**, en **diminution de 28,5 %** par rapport à 2003 sous l'effet de l'extinction progressive des emplois jeunes malgré l'importance des mesures nouvelles.

##### 1. Le contrat « jeune en entreprise »

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

Contrat à durée indéterminée, il ouvre droit à une aide de l'Etat pendant 3 ans, sous la forme du versement à l'employeur d'une compensation forfaitaire de cotisations sociales à hauteur de 225 euros par mois, cumulable avec les allègements de charge existants. Cette aide est toutefois diminuée de moitié la troisième année. Entré rétroactivement en application le 1<sup>er</sup> juillet 2002, ce dispositif fait l'objet pour 2003 de la création d'une nouvelle ligne budgétaire, sur laquelle 200 millions d'euros avaient été inscrits. Pour 2004, la dotation ressort à **416,14 millions d'euros, soit 108,1 % d'augmentation**, dans la perspective de réaliser 110.000 nouvelles entrées, après 90.000 entrées pour 2003.

## **2. Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)**

Ce nouveau contrat a pour objet de permettre aux jeunes, à partir d'un accompagnement personnalisé, d'accéder soit à un emploi, soit de s'inscrire dans une formation en alternance ou d'entrer en contrat d'apprentissage, soit de bénéficier du dispositif EDEN pour la création ou la reprise d'entreprise.

Le CIVIS s'adressera aux jeunes de 16 à 24 ans dont le niveau de qualification est inférieur ou équivalent à un diplôme de fin de cycle de l'enseignement général, technologique, ou professionnel. Il sera également ouvert à des jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion et n'ayant pas achevé le premier cycle de l'enseignement supérieur. Il doit être décliné en trois volets, le CIVIS « association », le CIVIS « accompagnement vers l'emploi », et le « CIVIS création d'entreprises ». Il résulte de ces mesures nouvelles l'inscription de **94,1 millions d'euros** de crédits en 2004.

Le **CIVIS « association »**, mis en place par le décret n° 2003-644 du 11 juillet 2003, est destiné aux jeunes de 18 à 22 ans embauchés pour une durée de trois ans par une association conduisant des activités d'utilité sociale (*supra*). Pour 2003, 2.778 jeunes devraient avoir accédé à ce contrat, puis 8.333 en 2004, pour le financement desquels il est inscrit 69,3 millions d'euros sur l'article 44-70-67 (nouveau).

Le **CIVIS « accompagnement vers l'emploi »** est conclu pour une période de deux ans maximum. Les crédits inscrits sur l'article 44-70-65 (nouveau), d'un montant de 18 millions d'euros, permettraient de prendre en charge 60.000 entrées en 2004.

Le **CIVIS « création d'entreprises »** permettra aux jeunes majeurs engagés dans le dispositif de bénéficier d'une allocation mensuelle de 300 euros au maximum durant les périodes au cours desquelles ils ne recevront pas d'autre rémunération. A cet effet, les 6,75 millions d'euros sont inscrits sur l'article 44-70-66 (nouveau) permettraient de financer 2.500 entrées en 2004.

### 3. Le réseau d'accueil des jeunes et le programme TRACE<sup>19</sup>

#### *a) Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes*

Le **réseau d'accueil des jeunes** est composé des **missions locales** et des permanences accueil-information-orientation (PAIO). Une restructuration au terme de laquelle les PAIO doivent être regroupées en missions locales s'achève en 2003.

Ce réseau 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 au réseau **progressent en 2004 de 0,4 %**, s'établissant à **82,10 millions d'euros**.

#### *b) Le programme TRACE*

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 de 16 à 25 ans confrontés à de graves difficultés sociales ou familiales ou d'accès à l'emploi. La réalisation du programme est confiée au réseau d'accueil des jeunes et à des **opérateurs externes**.

Au titre de ces opérateurs, **11,71 millions d'euros** sont prévus, montant reconduit par rapport à la loi de finances pour 2003. Compte tenu de la mise en œuvre du dispositif CIVIS, ces crédits ont vocation à financer les dépenses liées aux entrées antérieures à 2004.

#### *c) La bourse d'accès à l'emploi*

En 2002, le programme TRACE était devenu la principale mesure du nouveau programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le nombre de jeunes dans le dispositif devait être porté de 60.000 en 2001 à 120.000 à la fin de l'année 2002. Dans ce cadre, il avait été créé une **bourse d'accès à l'emploi**<sup>20</sup> pour les jeunes inscrits dans un parcours TRACE, pouvant être attribuée pendant les périodes du parcours non rémunérées ni indemnisées au titre du chômage.

Ce dispositif n'a pas été reconduit pour 2003. Cependant, une **dotations résiduelle de 4,36 millions d'euros** est encore inscrite en 2004 afin d'assurer la prise en charge des bourses accordées au cours de l'année 2002.

---

<sup>19</sup> *Trajet d'accès à l'emploi.*

<sup>20</sup> *Cette bourse permettait d'assurer des ressources d'un montant mensuel de 300 euros ; elle était versée dans la limite de 900 euros par semestre, et de 1.800 euros pour la totalité du parcours.*

#### 4. Les emplois-jeunes

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit l'inscription de **1,606 milliard d'euros** correspondant au financement du programme « nouveaux services - nouveaux emplois » mis en place par la loi du 16 octobre 1997 en faveur de l'emploi des jeunes. Ces crédits, qui s'élevaient à 2,777 milliards d'euros en 2003, marquent ainsi une **baisse de 42,2 %**. Toutefois, compte tenu d'un changement de périmètre résultant du transfert vers l'Intérieur de 150 millions d'euros destinés aux adjoints de sécurité, la baisse du total des crédits dévolus aux emplois jeunes ressort à 36,8 %.

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

L'aide a été offerte pour des contrats de droit privé conclus avec des associations ou des collectivités locales, en vue de répondre à des besoins non satisfaits ou émergents. La participation de l'Etat atteint 100 % pour les jeunes recrutés directement par les ministères<sup>21</sup>, dont 80 % sont normalement supportés par le budget du travail et 20 % par les budgets des ministères concernés (à compter de 2004, les adjoints de sécurité seront cependant pris en charge à 100 % par le ministère de l'intérieur).

Ce programme a concerné plus de 330.000 jeunes. Depuis son arrivée, le gouvernement actuel a pour objectif d'accompagner son extinction progressive, qui résulte tout naturellement de la diminution des effectifs résultant de l'arrivée à leurs termes des aides forfaitaires de 5 ans se rapportant aux contrats jeunes, qui ont été conclus à partir de 1998. Les effectifs totaux passent de 241.000 en 2002 à 153.000 en 2003 puis à 106.000 en 2004.

Les mesures d'accompagnement sont les suivantes.

- Dans le **secteur associatif** (89.000 emplois en 2002), des mesures de soutien transitoire ont été mises en place ; il s'agit :
  - ◆ du dispositif d'**épargne consolidée**, mis en place en 2002, qui concerne les associations ayant effectué un premier recrutement entre 1997 et 2000. Cette mesure permet de différer une partie de l'aide de l'Etat au-delà de la période initiale de cinq ans, pendant trois années supplémentaires. En outre, une prime de 15.245 euros est répartie sur ces trois années ;
  - ◆ des **conventions pluriannuelles** dégressives, mises en œuvre en 2003, qui concernent les associations ayant effectué un premier recrutement entre 1997 et 1998 et qui, au terme des cinq ans, n'ont pu acquérir leur autonomie financière. Ces

---

<sup>21</sup> Les ministères concernés sont la justice, l'intérieur et l'éducation nationale.

conventions, d'une durée de trois ans, viennent prolonger l'aide de l'Etat, mais leur montant est inférieur à celui de l'aide initial, et de surcroît dégressif ; pour 2004, il est prévu 20 millions d'euros de crédits supplémentaires afin de permettre la conclusion de 4000 conventions pluriannuelles.

- dans les **collectivités locales** (63.000 emplois en 2002), l'aide à la consolidation implique l'adaptation de cadres d'emploi de la fonction publique territoriale, en vue de laquelle les mesures réglementaires requises ont commencé d'être prises ;
- dans les ministères (89.000 emplois en 2002, 46.000 en 2003 puis 28.000 en 2004), l'insertion résulte surtout de l'ouverture de concours spécifiques.

En outre, il est prévu pour 2004 la création dans tous les départements de « **dispositifs locaux d'accompagnement** » (**DLA**) cofinancés par la Caisse des dépôts et Consignation, le FSE et les collectivités intéressés par la consolidation des emplois d'utilité sociale. Ces DLA ont vocation à accompagner la consolidation des emplois au-delà du programme emploi jeunes, par exemple *via* le CIVIS ou l'insertion par l'économique. A ce titre, 5 millions d'euros de crédits supplémentaires sont inscrits pour 2004.

Au total, les crédits (1,606 milliard d'euros) du chapitre 44-01 « Programme nouveaux services - nouveaux emplois » se décomposent ainsi :

- 365,6 millions d'euros figurant à l'article 10, au titre des crédits à répartir au profit du ministère de la justice et celui de l'éducation nationale ;
- 1,224 milliard d'euros portés par l'article 20, au titre des crédits versés au CNASEA pour le financement des emplois jeunes dans les associations, les collectivités locales et les établissements publics ;
- 16 millions d'euros à l'article 30, au titre des crédits d'accompagnement.

## ***B. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ***

En 2004, les crédits consacrés aux publics en difficulté passent de 2,271 milliards d'euros à **2,305 milliards d'euros**, marquant **une hausse de 1,5 %**.

Le tableau suivant exprime le détail des évolutions contrastées que recouvre cette stagnation des crédits en valeur.

## Évolution des crédits consacrés aux publics en difficulté

*(en millions d'euros)*

	LFI 2003	PLF 2004	PLF 2004 / LFI 2003
Contrats initiative emploi			
- Primes	341,95	474,7	38,8%
- Exonérations	142	47	-66,9%
Contrat retour à l'emploi	9,91	9,91	0%
Contrats emploi solidarité (CES)	279,5	543,8	94,6%
Emplois consolidés (CEC)	959	809,8	-15,6%
Programme chômage de longue durée	360,16	219,22	-39,1%
Insertion par l'économie	146,84	148,9	1,4%
Contrats de plan Etat-régions	20,32	20,2	-0,6%
Dotations globalisées expérimentales de la région centre	11,02	11,36	3,1%
Revenu minimum d'activité (RMA) - exonération	-	20	n.s.
<b>TOTAL</b>	<b>2270,7</b>	<b>2304,89</b>	<b>0,6%</b>

### 1. Les contrats initiative emploi (CIE) et les contrats de retour à l'emploi (CRE)

#### *a) Les CIE*

Ayant succédé en 1995 aux contrats de retour à l'emploi (CRE), les CIE constituent un instrument de lutte contre le chômage de longue durée par la réinsertion dans le secteur marchand. Le CIE peut être à durée déterminée (entre 12 et 24 mois) ou indéterminée, à temps complet ou partiel. Le dispositif a été recentré en 1997 puis en 2002 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. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'aide mensuelle de l'Etat a été augmentée, s'établissant à 330 euros ou 500 euros selon la difficulté rencontrée, tandis que l'exonération spécifique initiale a été supprimée, le régime d'exonération de droit commun lui étant substitué.

A partir de juillet 2003, l'attractivité du dispositif a été renforcée : la condition d'ancienneté requise dans le chômage pour bénéficier d'un CIE est passée de 24 à 18 mois, la durée de l'aide est augmentée de 2 à 5 ans pour l'embauche en CIE de demandeurs d'emploi de plus de 50 ans en grande difficulté, enfin, le versement des primes s'effectuera trimestriellement et non plus annuellement.

Les crédits dévolus au CIE s'établissent à **521,7 millions d'euros**, en **progression de 7,8 %** par rapport à 2003.

Le montant des crédits consacré aux **primes augmente de 38,8 %** en raison du changement de leur mode de versement, et d'un flux d'entrées dans le dispositif estimé à la hausse pour 2004 (80.000, après 70.000 entrées prévues en 2003) compte tenu de l'amélioration globale de l'attractivité du dispositif.

Par ailleurs, le montant des crédits destinés à la compensation de l'**exonération** des charges patronales de sécurité sociale est en **chute libre (- 66,9 %)**, du fait de la suppression de l'exonération de cotisations sociales spécifique aux CIE pour les contrats conclus après le 1<sup>er</sup> janvier 2002 (les 47 millions d'euros correspondant concernent ainsi les exonérations se rapportant aux contrats à durée indéterminée signés avant 2002).

#### *b) Les CRE*

La dotation pour les contrats de retour à l'emploi (CRE), qui ne concerne plus que les salariés qui sont entrés dans le dispositif après 50 ans, pour lesquels l'exonération était pérenne, est reconduite en 2004 (**9,91 millions d'euros**).

## **2. Les contrats emploi-solidarité (CES) et les contrats emploi-consolidé (CEC)**

#### *a) Les CES*

Introduits par la loi du 19 décembre 1989, les contrats emploi-solidarité sont des contrats à durée déterminée à mi-temps d'une durée de 3 à 12 mois visant à la réinsertion de demandeurs d'emploi de longue durée ou de personnes en difficulté, embauchés pour des activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits par les collectivités locales ou le secteur privé non lucratif.

L'Etat prend en charge une part importante, entre 65 % et 95 % selon la personne, de la rémunération des bénéficiaires. En outre, les employeurs bénéficient d'une exonération de l'ensemble de leurs charges patronales, à l'exception des cotisations d'assurance chômage. **Cette exonération ne donne pas lieu à compensation**, et elle est donc sans incidence sur les crédits demandés.

Les crédits consacrés à ces contrats s'élèvent à **543,8 millions d'euros** pour 2004, en **augmentation de 94,6 %** par rapport à 2003, année pour laquelle les crédits votés se situaient, en revanche, en diminution de 72,5 % par rapport à 2002. Cette évolution erratique mérite une explication.

(1) Les hésitations de la politique menée à l'égard des CES en 2003

Les crédits du projet de loi de finances pour 2003 étaient basés sur l'hypothèse de 80.000 entrées en CES, contre 260.000 en 2002, la prise en charge par l'Etat devant se recentrer sur les taux de 65 % et 85 %, les taux majorés de 90 % et 95 % étant normalement supprimés.

Or, d'une part, il doit être finalement réalisé pour 2003 non pas 80.000 entrées, ni 160.000 comme il avait été prévu au moment du vote de la loi de finances pour 2003 en tablant sur l'utilisation des reports (*supra*), mais 240.000 entrées.

D'autre part, le recentrage sur les taux de 65 % et 85 % n'a finalement pas eu lieu<sup>22</sup>. **En réalité, la situation de l'emploi n'a pas permis de modérer l'usage du levier de lutte conjoncturelle contre le chômage que constitue le CES, malgré l'engagement gouvernemental de privilégier le secteur marchand.** A cet égard, votre rapporteur spécial avait stigmatisé, lors de l'examen des crédits pour 2003, ce qui constituait bien une forme d'« idéalisme budgétaire », montrant les évolutions telles qu'elles devraient être, et non telles qu'elles seront.

(2) Un retour à plus de réalisme pour 2004

Le budget pour 2004 prévoit finalement 170.000 entrées en CES. Concernant les taux de prise en charge, il est prévu que le cofinancement de l'Etat demeure inchangé pour les chantiers d'insertion<sup>23</sup>, et qu'un taux élevé (80 %) soit également appliqué aux associations. En revanche, le taux minimum de 65 % serait appliqué aux employeurs publics (établissements publics et collectivités locales).

Le passage de 80.000 entrées budgétisées pour 2003 à 170.000 pour 2004 explique la très forte augmentation des crédits demandés.

#### *b) Les CEC*

Créés en 1992, les CEC étaient à l'origine des contrats aidés permettant de pérenniser dans le secteur non marchand la situation des publics les plus prioritaires issus des CES. La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a fait évoluer ce dispositif : désormais, les publics éligibles aux CEC comprennent également l'ensemble des publics éligibles aux CES.

Les CEC sont conclus sur une base horaire minimale de 30 heures hebdomadaires. Leur durée maximale, initialement fixée à 5 ans, a été réduite à 3 ans pour les contrats conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003. Ils bénéficiaient jusqu'en 2003 d'un taux de prise en charge dégressif de 80 % à 20 % sur la durée du contrat, dans la limite de 120 % du SMIC. **Pour 2004, le taux de prise en charge de 80 % est supprimé**, et seules les conventions à

---

<sup>22</sup> *Instruction DGEFP n° 2002/46 du 24 octobre 2002 maintenant, pour certains jeunes en grande difficulté, les taux majorés de 90 % et 95 %.*

<sup>23</sup> *Le taux dérogatoire de 95 % est donc maintenu à leur endroit.*

taux dégressif de 60 % la première année à 40 % la troisième année sont maintenues.

Les crédits dévolus aux CEC **diminuent de 15,6 %** pour s'établir à **909,79 millions d'euros** en 2004. Cette réduction résulte de la baisse du nombre d'entrées prévues pour 2004 (15.000) par rapport à 2003 (30.000 entrées budgétisées dont vraisemblablement 25.000 seront réalisées), ainsi que de la suppression du taux constant de 80 %.

### **3. Les stages pour chômeurs de longue durée (CLD)**

Il s'agit principalement des **stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE)** -qui peuvent être à **accès individuel** ou à **entrées collectives-**, et des **stages d'accès à l'emploi (SAE)**. Ils 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 étant ramené de 125.000 en 2003 à 65.000 en 2004, les crédits **diminuent de 39,1 %** pour s'établir à **219,22 millions d'euros**. Ils comprennent 107,99 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 107,3 millions d'euros de dépenses, enveloppes connaissant une baisse homogène. Le ministère du travail marque ainsi sa méfiance envers ce qui s'est davantage révélé un instrument de pilotage conjoncturel du taux de chômage qu'un outil d'insertion performant. Par ailleurs, il convient de mentionner l'inscription d'un crédit de 3,93 millions d'euros, en hausse de près de 12 %, devant être consacrés au parrainage, au titre de mesure d'accompagnement de la globalisation.

### **4. L'insertion par l'économique**

Les dispositifs mis en oeuvre s'adressent aux personnes les plus éloignées de l'emploi. Les **entreprises d'insertion (EI)**, les **entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)** constituent, avec les **associations intermédiaires (AI)**, les principaux instruments d'insertion par l'économique.

Ces structures permettent de bénéficier d'exonérations de cotisations sociales, et, pour les EI et les ETTI, d'une aide au poste.

Pour 2003, les crédits alloués à ces actions se situaient en baisse de 11,1 %, diminution à laquelle avait contribué la prise en charge par le FOREC des exonérations pour les structures d'insertion passées aux 35 heures. Pour 2004, ils s'établissent à **148,9 millions d'euros**, en **hausse de 1,4 %**. De fait, la faveur accordée au soutien à l'insertion par l'activité économique se traduit par une revalorisation substantielle (+ 22,5 %) de l'aide au poste pour les ETTI.

## 5. Le contrat de plan Etat-régions (CPER)

Un article budgétaire a été créé par la loi de finances initiale pour 2001 afin de regrouper les actions relevant du domaine de l'emploi ayant été contractualisées dans le cadre des CPER.

Les principaux objectifs retenus dans les contrats de plan sont les suivants :

- améliorer l'insertion professionnelle des jeunes ;
- lutter contre l'exclusion des demandeurs d'emploi adultes ;
- moderniser les entreprises et améliorer le niveau de formation des adultes ;
- favoriser le développement d'activités ;
- contribuer au développement territorial au travers de la formation professionnelle ;
- mener des opérations d'investissement (ces opérations représentent 20 % du total des crédits contractualisés).

Pour 2003, ces actions sont dotées de **20,2 millions d'euros** de crédits, en **baisse de 0,6 %**. Cette légère diminution masque une stabilité à périmètre constant car près de 120.000 euros sont transférés sur le budget de la DATAR au titre des « conventions massif ».

## 6. La dotation globalisée en région Centre

Dans la perspective de la mise en oeuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la région Centre est chargée depuis 2003 d'expérimenter un **programme** dénommé « **Accès à l'emploi** ». Dès lors, une dotation globalisée a été mise en place avec la création du chapitre 44-80 « Dotation globalisée expérimentale de la région Centre », doté d'un seul article. Il s'est agi pour la région Centre « *d'identifier ses projets sur la base d'un diagnostic territorialisé de la situation de l'emploi* », puis de définir des objectifs en terme de résultats, et de mettre en place des indicateurs de mesure de ces résultats.

Les crédits inscrits en 2003 proviennent à hauteur de 72 % de transferts en provenance de crédits relevant du présent agrégat (troisième agrégat « Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires »), et pour 28 %, du deuxième agrégat (« Participation de l'Etat à la formation professionnelle »). Or le nouveau programme relève intégralement du troisième agrégat. Cette affectation constituait, sans doute, le meilleur choix possible, mais elle montre aussi les limites de la signification des agrégats.

Les crédits inscrits sur cette nouvelle ligne, d'un montant de **11,36 millions d'euros**, connaissent une **hausse de 3,1 %** qui ne traduit pas

des transferts nouveaux, mais résulte des revalorisations des aides aux postes intervenues en 2002 pour les entreprises d'insertion, et de celles qui auront lieu en 2004 pour les entreprises de travail temporaire d'insertion.

## **7. Le revenu minimum d'activité (RMA)**

Le projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, actuellement en discussion, vise, pour le bénéfice du RMA, les allocataires du RMI présentant des difficultés importantes pour accéder au marché du travail et cherchant à s'insérer socialement et professionnellement.

La principale source de dépenses liée au RMA à la charge de l'Etat résulterait de la compensation auprès de la sécurité sociale des exonérations de cotisations de sécurité sociale patronales prévues en faveur des employeurs du secteur non marchand.

A cet effet, il est inscrit pour 2004 un crédit de 20 millions d'euros sur un nouvel article 44-70-44 « Revenu minimum d'activité (RMA) – exonération ».

### ***C. LES ACTIONS EN FAVEUR DES HANDICAPÉS***

En vertu du principe de l'obligation d'emploi résultant de la loi du 10 juillet 1987, tout employeur du secteur privé et tout établissement public à caractère industriel ou commercial de plus de 20 salariés ou plus doit employer des travailleurs handicapés dans la proportion de 6 % de son effectif salarié. Cette obligation peut être satisfaite soit par l'embauche directe de travailleurs handicapés, soit par la conclusion de contrats avec des **organismes du milieu protégé** que sont les **ateliers protégés (AP)** et les centres **d'aide par le travail (CAT)**, soit par le versement d'une contribution à l'AGEFIPH (association pour la gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées).

Dans le milieu protégé, l'aide de l'Etat aux travailleurs handicapés prend la forme d'une **garantie de ressources en faveur des travailleurs handicapés (GRTH)**, mise en place par la loi d'orientation n° 75-534 du 30 juin 1975. La garantie de ressources assure aux personnes handicapées travaillant en AP ou dans les CAT un revenu minimum, calculé par référence au SMIC, composé d'une rémunération à la charge de l'établissement et d'un complément de rémunération versé par le ministère chargé du travail.

La prise en charge par l'Etat d'une partie de la rémunération permet ainsi de ne pas faire peser sur la structure le manque à gagner lié à la moindre productivité du travailleur handicapé.

En 2004, les crédits consacrés aux travailleurs handicapés, s'établissant à **1,118 milliard d'euros, se trouvent en progression de 11,6 %**, principalement sous l'effet de l'augmentation des crédits dévolus à la **garantie de ressources**, qui ressortent à 1,066 milliard d'euros. Cette augmentation résulte de la décision de créer 3.500 places dans les centres d'aide par le travail et 500 places en ateliers protégés.

\*

Les indicateurs de coût du troisième agrégat ont évolué de la manière suivante depuis 2001 :

**Indicateur de coûts : dépenses budgétaires**

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2001	2002	2003	2004	
			LFI	PLF	Prévision de dépense en gestion
<b>Actions spécifiques en faveur des jeunes</b>	1 998	2 312	3 096	2 214	
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>					
<b>Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté</b>	3 493	3 227	2 271	2 305	
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>		21	26		
<i>Dont expérimentation région Centre</i>			11	11	
<b>Actions en faveur des travailleurs handicapés</b>	921	991	1.002	1.118	
<b>Total</b>	<b>6 412</b>	<b>6 530</b>	<b>6 369</b>	<b>5 637</b>	
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>		21	26		
<i>Dont expérimentation région Centre</i>			11	11	

Source : "bleu" travail PLF 2004

#### **IV. LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET LES ADAPTATIONS ÉCONOMIQUES**

Le quatrième agrégat regroupe les mesures d'allègement du coût du travail, les dispositifs pour la promotion de l'emploi, et l'accompagnement des restructurations. Les crédits correspondants, qui s'élèvent à **18,383 milliards** d'euros pour 2004 contre 1,050 milliard d'euros en 2003, représentent désormais **56,88 % de l'ensemble des dépenses du budget du travail**.

**Avec la disparition du FOREC au 1<sup>er</sup> janvier 2004 (*supra*), la compensation des allègements généraux de charges auprès de la sécurité sociale est à nouveau supportée par le budget du travail, au sein du présent agrégat.**

Ainsi, la hausse spectaculaire des crédits pour 2004 n'est-elle pas significative, et convient-il d'opérer les redressements *ad hoc* pour constater les évolutions à périmètre constant, dont le tableau suivant rend compte.

### Evolution du quatrième agrégat à périmètre constant

(en millions d'euros)

<b>Quatrième agrégat : promotion de l'emploi et adaptations économiques</b>	<b>1.050</b>	<b>18.383</b>	<b>1650,8 %</b>
<b>Quatrième agrégat dans le périmètre budgétaire 2003</b> (hors allègements généraux de charges)	<b>1.050</b>	<b>1.283</b>	<b>22,2 %</b>
<b>Quatrième agrégat dans le périmètre budgétaire 2004</b> (y compris les allègements généraux de charges)	<b>16.950</b>	<b>18.383</b>	<b>8,5 %</b>

#### *A. L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL*

Le tableau suivant permet de rendre compte, depuis 2002, de l'évolution des crédits destinés à compenser les allègements de charge relevant de la promotion de l'emploi dans leur nouveau périmètre.

#### **Evolution du coût des exonérations de charges relevant de la promotion de l'emploi**

(en millions d'euros)

<b>EVOLUTION DES EXONERATIONS DE COTISATIONS RELEVANT DE LA PROMOTION DE L'EMPLOI</b>					
		2002	2003	2004	évolution 2004 / 2003
2002 / 2003 : FOREC en droits constatés & PLF 2004	Exonération de cotisation d'allocation familiale	-	-	10 000	n.s.
	Ristourne bas salaires 1,3 SMIC (jusqu'au 1er juillet 2003)	4 615 000	2 138 000	0	-100%
	Allègement "Aubry I"	2 218 000	2 073 000	890 000	-57,07%
	Allègement "Aubry II" (jusqu'au 1er juillet 2003)	8 249 000	4 190 000	0	-100%
	ARTT "de Robien"	478 000	530 000	408 000	-23,02%
	Allègement unique "Fillon" (à compter du 1er juillet 2003)	-	6 969 000	15 792 000	126,60%
<b>ALLEGEMENTS GENERAUX</b>		<b>15 560 000</b>	<b>15 900 000</b>	<b>17 100 000</b>	<b>7,55%</b>
LFI 2002 LFI 2003 PLF 2004	Pour l'embauche du 2e au 50e salarié dans les entreprises situées en ZRR ou en ZRU	33 540	30 000	27 050	-9,8%
	En faveur des 50 premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches	243 920	204 000	294 940	44,6%
	Au titre de la zone franche de Corse	27 440	22 700	10 060	-55,7%
	Correspondants locaux de la presse régionale ou départementale	90	90	90	0,0%
	Au profit des secteurs de production dans les DOM	520 630	523 540	668 650	27,7%
	Au titre des avantages en nature des cafés restaurants	76 230	107 300	104 200	-2,9%
<b>ALLEGEMENTS SPECIAUX</b>		<b>901 850</b>	<b>887 630</b>	<b>1 104 990</b>	<b>24,49%</b>
<b>COUT TOTAL DES EXONERATIONS DE CHARGES</b> (quatrième agrégat du budget du travail + FOREC jusqu'en 2003)		<b>16 461 850</b>	<b>16 787 630</b>	<b>18 204 990</b>	<b>8,44%</b>

## 1. Allègements généraux du coût du travail

Il s'agit des allègements dont le coût de la compensation est supporté à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 par le budget du travail à la suite de la suppression du FOREC qui en assumait la charge.

### *a) Exonérations liées à la réduction du temps de travail*

- L'allègement « Aubry I »

Dans le cadre du dispositif mis en place par la loi du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, l'Etat a accordé un allègement forfaitaire dégressif sur une durée de cinq ans aux entreprises anticipant le passage aux 35 heures.

L'allègement des cotisations patronales s'élevait à 915 euros par salarié et par an pour les accords signés en 2001 (une majoration avait été prévue lors d'efforts particuliers en termes d'embauches ou en cas de réduction d'au moins 15 % du temps de travail, et pour les entreprises de main d'œuvre à bas salaire).

A l'origine, cette « prime à l'initiative » du passage aux 35 heures se cumulait avec le bénéfice du mécanisme général d'allègement de charges sur les bas salaires (« ristourne Juppé »). Puis, dès sa mise en place en 2000, l'allègement « Aubry II » a été substituée, pour le cumul avec l'aide incitative « Aubry I », à la « ristourne Juppé ».

Toutefois, l'allègement « Aubry II » étant sensiblement plus avantageux que la « ristourne Juppé », il a été minoré de 4.000 francs (soit 648 euros) par an dans le cadre du cumul. Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003, le dispositif « Aubry II » étant fusionné avec la « ristourne Juppé » dans le nouvel allègement « Fillon », la prime « Aubry I » se trouve désormais cumulée avec ce dernier. Dans cette configuration, l'allègement « Fillon » connaît alors le même abattement de 648 euros par ans.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés, et à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour toutes les autres, aucune nouvelle aide incitative n'a été logiquement accordée, puisque le passage au 35 heures s'est alors imposé pour chacune de ces catégories d'entreprises.

**Toutes choses étant égales par ailleurs, la dotation à réserver pour la compensation de cet allègement aurait du s'élever à 1,790 milliard d'euros pour 2004 contre 2,218 milliards d'euros en 2003**, cette diminution étant liée à une baisse marquée des effectifs bénéficiaires en raison de l'arrivée à leur terme des premiers allègements.

**Cependant, il est prévu à l'article 80 du présent projet de loi de finances rattaché au budget du travail, de mettre fin au cumul de l'aide « Aubry I » avec le nouvel allègement « Fillon » à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004,**

les entreprises étant invitées à opter, avant cette date, entre l'un ou l'autre de ces deux dispositifs.

Il est attendu une économie de 500 millions d'euros de cette disposition, qui résulte d'**un ajustement à la baisse de crédits à hauteur de 900 euros pour l'aide « Aubry I »**, partiellement compensé par un ajustement à la hausse de 400 millions d'euros des crédits pour l'« allègement Fillon ».

**Au total, les crédits demandés ressortent donc à 890 millions d'euros.**

- L'allègement « Aubry II »

Le régime d'allègement mis en place par la loi « Fillon » (*infra*) s'est appliqué, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003, aux entreprises qui ont réduit leur durée collective de travail à 35 heures par semaine en application des articles 19 ou 20 de la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction du temps de travail (loi « Aubry II »). Il n'est donc pas prévu de crédits pour 2004 au titre de cet allègement.

- L'allègement « de Robien »

La loi du 11 juin 1996, dite loi « de Robien », a mis en place un dispositif d'allègement de charges patronales qui s'adressait aux entreprises décidant de réduire leurs horaires collectifs d'au moins 10 %. Cet avantage leur était consenti pour une durée de sept ans.

Ce dispositif n'est plus ouvert aux entreprises depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail (loi « Aubry I »).

Ayant suivi la même « trajectoire » que l'allègement « Aubry I », il se cumule aujourd'hui avec l'allègement « Fillon ».

Au cours de 2004, les entreprises entrées en 1997 ne bénéficieront plus de l'aide, entraînant une baisse de 23 % de la dépense, ainsi évaluée à **408 millions d'euros** en 2004, montant des crédits inscrits.

#### *b) Exonérations générales sur les bas salaires*

- La « ristourne Juppé »

Mis en place par la loi du 4 août 1995, ce dispositif général de réduction dégressive des cotisations sociale patronale était applicable à tous les salariés percevant jusqu'à 1,3 fois le SMIC. Le régime d'allègement mis en place par la loi « Fillon » s'est appliqué, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003, aux entreprises qui n'avaient pas réduit leur durée collective de travail, et continuaient ainsi à bénéficier de la « ristourne Juppé ». Il n'est donc pas prévu de crédits au titre de cette compensation.

- L'allègement « Fillon »

Dans le cadre de la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, il a été instauré, à compter

du 1<sup>er</sup> juillet 2003, un dispositif transitoire absorbant la « ristourne Juppé » et l'allègement « Aubry II » qui doit aboutir au 1<sup>er</sup> juillet 2005 à un dispositif unifié de réduction de cotisations patronales. Cette réforme conduit à de nouvelles baisses des charges pesant sur les bas salaires afin de contrecarrer auprès des entreprises l'augmentation concomitante des minima salariaux. Le niveau de l'allègement atteindra, à la fin de la période transitoire, 26 % du salaire au niveau du SMIC, son montant étant dégressif pour s'annuler au niveau du SMIC majoré de 70 %. Le montant des réductions de charges sera alors exclusivement fonction de la rémunération horaire, sans référence à la durée du travail.

Pour 2004, il est prévu une dotation de **15,792 milliards d'euros** au titre de l'allègement « Fillon ».

La rapide montée en puissance de ce dispositif s'explique d'abord par l'absorption de l'allègement « Aubry II » et de la « ristourne Juppé » au 1<sup>er</sup> juillet 2003, dont l'effet joue pour 2004 sur une année complète.

Elle intègre également l'effet de l'augmentation des allègements de charge programmés par la loi « Fillon » pour le 1<sup>er</sup> juillet 2003 (effet report en 2004) et pour le 1<sup>er</sup> juillet 2004, en cohérence avec les augmentations concomitantes du SMIC.

Enfin, en conséquence de l'obligation faite aux entreprises, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004, de choisir entre l'« Aubry I » et le « Fillon » (cf article 80 rattaché), il est prévu que la baisse du nombre d'allègements « Fillon » résultant des options -vraisemblablement peu nombreuses- qui seront exercées pour l'allègement « Aubry I », sera plus que compensée par le surcoût engendré par les options exercées en faveur de l'allègement « Fillon ». En effet, pour les entreprises effectuant ce dernier choix, il ne sera plus appliqué l'abattement de 648 euros par an.

- Les exonérations de cotisations d'allocations familiales

Les exonérations de cotisations d'allocations familiales s'adressent, depuis 2001, aux salariés des exploitants agricoles, aux entreprises agricoles en zone de revitalisation rurale (ZRR), ainsi qu'aux entreprises relevant de certains régimes spéciaux. Dans ces trois hypothèses, l'exonération de cotisations d'allocations familiales est calculée en fonction de la rémunération mensuelle du salarié sur la base de 169 heures pour toutes les entreprises.

Pour 2004, il est prévu d'inscrire un crédit de **10 millions d'euros** au titre de ces exonérations financées par le FOREC depuis 2001.

## **2. Allègements ciblés du coût du travail**

Certaines mesures ciblées d'exonération de charges sociales figurent traditionnellement au sein du présent agrégat.

D'autres mesures spéciales d'exonération relèvent du deuxième agrégat (contrat d'apprentissage, contrat de qualification) et du troisième agrégat (contrat initiative-emploi, contrat de retour à l'emploi, insertion par l'économique, et revenu minimum d'activité à compter de 2004). **Celles relevant du présent agrégat ressortissent, pour l'essentiel, à la « discrimination territoriale positive ».**

Ces crédits consacrés à l'allègement du coût du travail représentent **1,105 milliard d'euros** pour 2004, contre 887,63 millions d'euros en 2003, soit une **progression de 24,49 %**.

Le tableau suivant reprend le détail de l'évolution de ces crédits.

**Evolution des crédits destinés aux allègements ciblés du coût du travail (4<sup>ème</sup> agrégat)**

*(en millions d'euros)*

<b>Exonération de cotisations sociales</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>PLF 2004</b>	<b>2004 / 2003 en %</b>
Pour l'embauche du 2e au 50e salarié dans les entreprises situées en ZRR ou en ZRU	30 000	27 050	- 9,8%
En faveur des 50 premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches	204 000	294 940	44,6%
Au titre de la zone franche de Corse	22 700	10 060	- 55,7%
Correspondants locaux de la presse régionale ou départementale	90	90	0,0%
Au profit des secteurs de production dans les DOM	523 540	668 650	27,7%
Au titre des avantages en nature des cafés restaurants	107 300	104 200	- 2,9%
<b>TOTAL</b>	<b>887 630</b>	<b>1 104 990</b>	<b>24,49%</b>

Ces évolutions appellent les commentaires suivants :

- concernant les **zones de revitalisation rurale (ZRR)** et les **zones de revitalisation urbaine (ZRU)**, la diminution des crédits s'explique par la moindre attractivité relative de ces dispositifs compte tenu du renforcement de l'allègement « Fillon » ;
- pour les entreprises situées en **zone franche urbaine (ZFU)**, la forte augmentation s'explique par la relance de ces zones en application de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Ce texte prévoit en particulier la prorogation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2007, la création de 41 nouvelles ZFU, ainsi que

la mise en place de règles spécifiques pour les entreprises de moins de 5 salariés ;

- pour la **zone franche de Corse**, la baisse des crédits s'explique par la diminution progressive du nombre d'entreprises bénéficiaires, s'agissant d'un dispositif temporaire ;
- pour les **DOM**, l'augmentation résulte et de l'élargissement du champ des mesures d'exonération opéré par la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer. Cette dernière supprime l'exonération dégressive pour les entreprises franchissant le seuil de 10 salariés et pour les exploitations agricoles qui se développent au-delà de 40 ha, étend de 1,3 à 1,4 fois le SMIC le bénéfice de l'exonération à 100 % pour certaines entreprises (industrielles, de restauration, agricoles, de pêche etc.) et de 1,4 à 1,5 fois le SMIC le bénéfice de l'exonération à 100 % pour d'autres entreprises (tourisme, hôtellerie, etc.), porte l'exonération de 50 % à 100 % pour les entreprises du BTP comptant 50 salariés au plus, et, enfin, accorde une exonération à 100 % jusqu'à 1,4 fois le SMIC pour les entreprises privées de transport aérien, maritime ou fluvial. **Il est à noter que le montant inscrit pour 2004 sur la section travail tient compte de la prise en charge par le ministère de l'outre-mer d'une partie du dispositif, à hauteur de 76 millions d'euros. Cet éclatement constitue une anomalie ;**
- la légère diminution de la dotation allouée aux **exonérations de l'avantage en nature pour les hôtels, les cafés et les restaurants** résulte de la moindre attractivité relative du dispositif qui entraîne un basculement progressif des exonérations vers le régime général.

## ***B. LA PROMOTION DE L'EMPLOI***

En 2004, le montant de l'ensemble des crédits destinés à la promotion de l'emploi ressort à **103,7 millions d'euros**, marquant une **augmentation de 13,9 %**.

Ces crédits recouvrent :

- l'octroi de « **chèques-conseil** », permettant à l'Etat de soutenir financièrement la formation à la gestion des personnes qui créent leur entreprise ; à ce titre, un crédit de 6,05 millions d'euros est reconduit à l'identique pour 2004 ;
- l'**encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN)**, a été instauré au profit des moins de 26 ans (30 ans sous certaines conditions) par la loi du 16 octobre 1997 en

faveur de l'emploi des jeunes, puis son public a été élargi aux bénéficiaires de minima sociaux en application de la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions ; les crédits correspondants s'élèvent à 74,16 millions d'euros, en augmentation de plus de 30 % en raison de l'extension du dispositif aux chômeurs de plus de 50 ans par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique ;

#### **Le dispositif EDEN**

Le dispositif EDEN vise à faciliter l'accès des créateurs ou repreneurs d'entreprises au crédit bancaire et à assurer leur accompagnement.

Les publics éligibles sont les suivants :

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

L'aide de l'Etat prend deux formes :

- une aide financière dont le montant est proportionnel au besoin de financement initial de l'entreprise ; cette aide est plafonnée et elle est subordonnée à l'octroi d'un prêt par un organisme de crédit.
- un suivi personnalisé d'une durée moyenne de 35 heures à mettre en œuvre pendant les 3 premières années suivant la création.

- les dotations pour la **promotion de l'emploi** : dotations déconcentrées, subventions et conventions pour la promotion de l'emploi, nécessitent 10,69 millions d'euros pour 2004, contre 10,67 millions d'euros en 2003 ;
- les crédits destinés aux **aides au conseil en entreprise**, en forte diminution, s'établissent à 12,17 millions d'euros, les aides à la **gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)** instaurée par la loi de modernisation sociale connaissant une montée en charge plus progressive qu'il n'avait été initialement prévu.

#### ***C. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS***

La dotation, qui s'établit à **80,76 millions d'euros** pour 2004, marque une **progression de 3,86 %**, qui succède à une augmentation de 14,6 % en 2003, elle-même précédée, toutefois, par une diminution de 54,1 % en 2002.

Il s'agit :

- des **allocations temporaires dégressives (ATD)**, dont les crédits, qui s'élevaient à 4,57 millions d'euros en 2004, sont reconduits à l'identique depuis 2001 ;
- de l'**allocation spécifique pour privation partielle d'emploi** versée en cas de **chômage partiel**, dont les crédits, qui s'établissent à 28,50 millions d'euros, sont en baisse de 6,6 % ; il est en effet prévu d'indemniser 1.750.000 journées de chômage en 2004, contre 1.846.000 journées de chômage en 2003 ;
- de la **dotation globale déconcentrée de restructuration**, gérée au niveau départemental, qui ressort à 47,69 millions d'euros. Elle marque ainsi une augmentation de 11,7 %, en raison d'une importance sous-évaluée des plans de restructuration pour 2003.

Il convient de rappeler qu'en 2002, la diminution de ces crédits avait en grande partie résulté du non renouvellement à partir du 1<sup>er</sup> juillet dernier<sup>24</sup> des conventions de conversion, qui avaient sollicité le budget du travail à hauteur 76,22 millions d'euros en 2001.

\*

Le tableau qui suit récapitule, depuis 2001, l'exécution budgétaire concernant le quatrième agrégat.

**Indicateur de coûts : dépenses budgétaires<sup>1</sup>**

(en millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2001	2002	2003	2004	
			LFI	PLF	Prévision de dépense en gestion
<b>Les mesures ciblées d'allègement du coût du travail</b>	558	732	888	1.105	
<b>Promotion de l'emploi</b>	52	72	85	97	
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	0,2				
<b>Accompagnement des restructurations ou adaptations à la conjoncture</b>	140	72	78	81	
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	14	4	4		
<b>Total</b>	<b>750</b>	<b>876</b>	<b>1050</b>	<b>1283</b>	
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	18	4	4		

Source : "bleu" travail PLF 2004

1. Données à structure constante 2003. A compter du PLF 2004, les dépenses liées aux allègements généraux de cotisations sociales antérieurement prises en charge par le FOREC sont rattachées au budget général (soit 17,1 milliards d'euros sur le chapitre 44-76)

<sup>24</sup> Dans le cadre de la convention d'assurance chômage du 1<sup>er</sup> janvier 2001.

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

Le cinquième 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 dites « passives », 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 **1,737 milliard d'euros** en 2004, contre 1,727 milliard d'euros en 2003, soit une **hausse de 0,6 %**. Ils représentent **5,4 % de l'ensemble des dépenses du budget du travail**.

## A. LES DÉPENSES DE PRÉRETRAITE

Le tableau suivant montre l'évolution des crédits destinés aux dépenses de préretraite.

### Évolution des crédits des dépenses de pré-retraite

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	2004 / 2003
Les « préretraites » du FNE (ASFNE)	79,95	15	- 44,8 %
La cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)	143,60	176,80	+ 36,5 %
Les « préretraites » progressives	190,71	118,83	- 0,7 %
Mesures particulières	10,68	6,12	- 35 %
<b>TOTAL</b>	<b>424,94</b>	<b>316,75</b>	<b>- 7,3 %</b>

La contribution de l'Etat au financement des préretraites passe de 424,94 millions d'euros en 2003 à **316,75 millions d'euros** pour 2004, en **diminution** de plus de **25 %**, après une hausse de 9,4 % en 2003, qui succédait elle-même à deux fortes baisses en 2002 et en 2001 de 22 % et 30 % respectivement.

**Ce mouvement est à rapprocher des engagements européens pris par la France, au terme desquels la France doit privilégier l'emploi des salariés les plus âgés.**

Il est à noter qu'en raison du renforcement de la responsabilité financière des entreprises, cette diminution des crédits se traduit néanmoins par une baisse en proportion plus faible du nombre des entrées prévues dans les dispositifs de préretraite : il est fixé à 24.000 pour 2004, contre 27.225 dans la loi de finances initiale pour 2003, soit une diminution de 8,2 %. L'exécution du budget 2003 devrait finalement faire apparaître 27.000 entrées.

• **Les préretraites FNE (ASFNE)** sont octroyées essentiellement dans le cadre de plans sociaux, et permettent à leurs bénéficiaires de percevoir environ 65 % de leur salaire brut antérieur. Elles sont ouvertes aux salariés de plus de 57 ans (56 ans à titre dérogatoire), et sont cofinancées par l'Etat, l'UNEDIC (qui reverse notamment la moitié de la contribution « Delalande »<sup>25</sup>), et les entreprises. La diminution des crédits s'explique par le resserrement des conditions d'accès aux ASFNE menée par l'Etat depuis plusieurs années, et qui s'est poursuivi en 2003 avec un nouvel

<sup>25</sup> Cette contribution est due par les employeurs en cas de licenciement de salariés de plus de 50 ans.

accroissement<sup>26</sup> de la responsabilité financière des entreprises. Si pour 2004, il a néanmoins été prévu, comme en 2003, 7.000 d'entrées, le stock annuel moyen de préretraites FNE devrait passer de 34.890 en 2003 à 26.326 en 2004. Cette diminution, la hausse des recettes perçues au titre de la contribution « Delalande », ainsi que l'intervention de fonds de concours, expliquent la forte baisse des crédits alloués à ces préretraites.

• **Les cessations d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)** ont été mises en place par le décret du 9 février 2000 : il s'agit d'un dispositif de préretraite réservé à des salariés âgés ayant effectué pendant plus de 15 ans des travaux pénibles ou ayant été reconnus travailleurs handicapés. Pour ouvrir droit à l'aide de l'Etat, cette cessation d'activité doit être organisée par un accord de branche et un accord d'entreprise, avec des engagements sur la fixation de la durée du travail à 35 heures et sur des dispositions relatives à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. L'augmentation des crédits s'explique par la progression du stock annuel moyen de CATS (19.580 en 2004 contre 15.454 en 2003).

• **Les préretraites progressives** concernent les personnes de plus de 55 ans acceptant la transformation de leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel. Elles perçoivent alors, outre leur rémunération au titre de ce temps partiel, une allocation de l'Etat représentant au plus 30 % de leur salaire brut antérieur. L'entreprise verse une participation modulée en fonction des ses effectifs et sa politique de recrutement. En 2004, compte tenu du doublement du taux de participation employeur à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2003, le nombre d'entrées prévues baisse de 10.000 à 7.000, et les crédits dans un bien plus forte proportion encore, compte tenu de l'augmentation de la participation des entreprises<sup>27</sup>.

• **Les mesures particulières** : elles ne concernent plus que les préretraites de la sidérurgie -dispositif en extinction-, pour 6,12 millions d'euros.

---

<sup>26</sup> Un taux moyen d'augmentation de 20 % a été fixé par la circulaire du 21 janvier 2003.

<sup>27</sup> Plus généralement, la diminution du nombre des préretraites progressives depuis 1996 s'explique par la mise en place de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE). Ce dispositif ne donne pas lieu à inscription budgétaire car il résulte d'accords entre partenaires sociaux. Le dernier accord arrivant à expiration le 1<sup>er</sup> janvier 2003, il n'y a plus de nouveaux bénéficiaires en 2003. Les conditions d'accès, déjà particulièrement resserrées en 2002, ont justifié la mise en place de l'AER -l'allocation équivalent retraite (infra).

## ***B. LES DÉPENSES D'INDEMNISATION***

### **1. Indemnisation du chômage**

#### *a) Les trois allocations versées par le Fonds de solidarité*

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

En premier lieu, toute personne justifiant de 5 ans d'activité salariée durant les 10 dernières années, et ayant épuisé ses droits à indemnisation dans le cadre du régime d'assurance chômage, peut percevoir, sous condition de ressources, l'**allocation de solidarité spécifique (ASS)**.

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

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

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

#### *b) Les modifications devant être apportées à l'ASS pour 2004*

**Pour 2004, les conditions de versement de l'ASS doivent être sensiblement modifiées.** Il est en effet prévu :

- de limiter de la durée de versement de l'allocation à 3 ans pour les bénéficiaires de l'ASS âgés de moins de 55 ans (mise en œuvre à partir du second semestre 2004), à 2 ans pour les

nouveaux allocataires âgés de moins de 55 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cette limitation de la durée de versement ne s'appliquera pas aux allocataires de plus de 55 ans ;

- de supprimer l'accès à la majoration de l'ASS à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour les nouveaux entrants ;
- de modifier le barème de l'ASS pour les bénéficiaires vivant en couple et entrés dans le dispositif avant le 1<sup>er</sup> janvier 1997.

D'une part, ces modifications visent à inciter au retour à l'emploi, en cohérence avec la relance simultanée des CIE (*supra*), qui bénéficient à l'embauche de tout allocataire de l'ASS, avec l'extension des règles d'intéressement<sup>28</sup>, et avec la récente annonce gouvernementale d'un accès direct, pour les ASS arrivant à leur terme, au futur RMA.

D'autre part, plus prosaïquement, ce resserrement du dispositif arrive à point nommé pour contrebalancer, dans une certaine mesure, l'effet de la diminution de la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi par l'assurance chômage décidée par la convention UNEDIC du 20 décembre 2002, qui doit entrer dans sa seconde phase d'application à compter de 1<sup>er</sup> janvier 2004<sup>29</sup>. Il est attendu, en conséquence de cet accord, la sortie de l'assurance chômage de quelques 180.000 allocataires dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004 (et déjà 400.000 au 1<sup>er</sup> mai 2004 sur 600.000 allocataires concernés), dont il est observé, en général, qu'environ un tiers bascule vers l'ASS, et un autre tiers directement vers le RMI.

---

<sup>28</sup> Règles permettant le cumul de l'allocation avec un revenu tiré d'une activité.

<sup>29</sup> Pour les nouveaux entrants, les règles nouvelles se sont appliquées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

### **Les enjeux financiers du passage de l'assurance chômage à l'ASS et au RMI**

#### 1°) Les enjeux individuels

Le plancher de rémunération versé par l'assurance chômage s'élève à 24,76 euros par jour (allocation minimum de l'ARE<sup>30</sup> au 1<sup>er</sup> juillet 2003), tandis que l'allocation de solidarité spécifique (ASS) s'élève à 13,56 euros par jour au 1<sup>er</sup> janvier 2003. La majoration de l'ASS (5,91 euros par jour) devant être supprimée, l'abattement que connaîtront un grand nombre de chômeurs en raison de leur exclusion du régime de l'assurance chômage est donc conséquent. En revanche, les périodes de versement de l'ASS, comme celles de l'ARE, sont également validées au titre de l'assurance vieillesse.

Le montant du RMI (411,7 euros mensuels au 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour une personne seule) est quasiment égal, pour une personne seule, à celui de l'ASS. Cependant, les règles de cumul sont beaucoup moins sévères pour l'ASS que pour le RMI. En outre, les périodes de versement du RMI ne sont pas validées au titre de l'assurance vieillesse.

#### 2°) Les enjeux collectifs

##### a) Pour l'UNEDIC

Il devait résulter de l'ensemble des mesures prises par l'UNEDIC en décembre 2002 (hausse des cotisations et réforme des filières d'indemnisation notamment) un retour à l'équilibre fin 2005 en raison d'une économie cumulée de 15 milliards d'euros représentant alors la prévision du déficit cumulé de l'UNEDIC à cet horizon.

##### b) Pour l'Etat

Compte tenu du « déversement » attendu de l'ARE vers l'ASS en 2004, il est attendu des restrictions apportées une économie de 170 millions d'euros en 2004, et 500 millions d'euros en 2005.

##### c) Pour les collectivités territoriales

Le RMI étant appelé à être versé par les départements à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 (projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité) le « déversement » de l'ASS sur le RMI ne sera évidemment pas neutre pour ces derniers. Les clauses financières liées à ce transfert doivent logiquement faire l'objet d'une réévaluation.

#### *c) La résultante budgétaire*

Somme toute, **le nombre d'ASS servies devrait progresser de 255.500 en 2003 à 392.500 pour 2004**, la modification des conditions de versement de l'ASS permettant toutefois **un amoindrissement de la dépense de 170 millions d'euros en 2004**, et de 500 millions en 2005.

Pour 2004, la subvention de l'Etat au fonds de solidarité s'élève à **1,417 milliard d'euros**, connaissant une **augmentation de 9,1 %**, naturellement en raison de la montée en charge de l'ASS, mais aussi à cause d'un effet de « loupe » inhérent à la structure des ressources du Fonds de solidarité.

**En effet, la contribution des fonctionnaires est relativement stable, alors qu'elle participe pour plus de 55 % au financement du fonds. La**

<sup>30</sup> Allocation de retour à l'emploi.

**subvention de l'Etat constitue donc la variable d'ajustement lorsque les dépenses du fonds pour 2004, évaluées à 2,572 milliards d'euros, connaissent une progression, plus mesurée, de 4,38 %.**

**Cette augmentation est donc principalement imputable à la montée en charge de l'ASS, qui représente 80 % des dépenses de chômage de solidarité en 2003, mais aussi de l'augmentation du nombre d'AI<sup>31</sup> (47.500 en 2004 contre 38.000 en 2003), dont le coût représente 8 % de ces dépenses en 2003, et de la montée en puissance des AER (41.000 en 2004 contre 39.400 en 2003), qui absorbent 12 % des mêmes dépenses en 2003.**

## **2. Régimes de retraite**

**L'allocation complémentaire (ACO) est versée aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 60 ans qui ne peuvent percevoir l'intégralité de leur pension de retraite parce qu'ils ont effectué une partie de leur carrière dans une profession pour laquelle le régime de retraite de base ne prévoit le versement des retraites qu'à 65 ans. L'Etat prend alors en charge cette allocation, pour laquelle un crédit de 3,05 millions d'euros est inscrit pour 2004, ce qui correspond à la reconduction des crédits de 2003.**

\*

---

<sup>31</sup> *Compte tenu d'une prochaine modification de la réglementation visant à transposer une directive européenne dont il résultera, en faveur des demandeurs d'asile, le versement de l'AI jusqu'à l'intervention de la décision les concernant.*

Les indicateurs de coût du cinquième agrégat ont évolué de la manière suivante depuis 2001 :

**Indicateur de coûts : dépenses budgétaires**

*(en millions d'euros)*

Composantes de l'agrégat	2001	2002	2003	2004	
			LFI	PLF	Prévision de dépense en gestion
<b>Retrait d'activité</b>	<b>895</b>	<b>458</b>	<b>726</b>	<b>317</b>	
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>		<i>295</i>	<i>301</i>		
<b>Indemnisation du chômage</b>	<b>1 358</b>	<b>1 117</b>	<b>1 299</b>	<b>1 417</b>	
<b>Régimes de retraites</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	
<b>Total</b>	<b>2 256</b>	<b>1 578</b>	<b>2 028</b>	<b>1 737</b>	
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>		<i>260</i>	<i>301</i>		

Source : "bleu" travail PLF 2004

## EXAMEN DE L'ARTICLE 80 RATTACHÉ

L'aide prévue par la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail (aide incitative « Aubry I ») est cumulée, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003, avec le dispositif unifié d'allègement de charges sociales mis en place par la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi (allègement « Fillon »). **L'article 80 du présent projet de loi de finances met fin à cette possibilité de cumul.**

### **I. LE DROIT EXISTANT : CUMUL DE L'AIDE INCITATIVE « AUBRY I » AVEC L'ALLÈGEMENT « FILLON »**

#### *A. L'AIDE INCITATIVE « AUBRY I »*

Mise en place par la loi du 13 juin 1998, l'aide incitative « Aubry I » était accordée pour cinq ans dans le cadre de conventions avec l'Etat, au terme desquelles les entreprises bénéficiaires anticipaient la baisse de la durée légale du travail, et affichaient la création ou la préservation d'emplois.

Cette aide a d'abord été cumulable avec la « ristourne bas salaires » (ou « ristourne Juppé »), qui constituait l'allègement de droit commun au moment du vote de la première loi « Aubry ».

L'aide est forfaitaire, c'est à dire qu'elle est octroyée à tout niveau de salaire ; dégressive au rythme de 1.000 francs par an, elle ne peut cependant être inférieure à 5.000 francs par an (montants non réévalués depuis, nonobstant le passage à l'euro). Compte tenu de possibles majorations, elle ressort, en moyenne, à 900 euros annuel en 2004.

Aujourd'hui le dispositif « Aubry I » concerne 98.000 entreprises, dont notamment Air France, Adecco, Chantiers de l'atlantique, Crédit Lyonnais, et Eurodisney. Ces entreprises en bénéficient au titre de 2,1 millions de salariés. En moyenne, sur l'année 2004, ce chiffre doit être ramené à 1,8 million de salariés.

#### *B. LES MODALITÉS DU CUMUL AVEC L'ALLÈGEMENT « FILLON »*

Comme la loi « Aubry II »<sup>32</sup>, la loi du 17 janvier 2003 pose le principe du cumul de l'aides incitative « Aubry I » avec le nouvel allègement de droit

---

<sup>32</sup> Loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction du temps de travail entreprises, en application de laquelle les entreprises réduisant leur durée collective de travail à 35 heures par semaine ont

commun, assorti d'une minoration de cet allègement s'élevant à 4.000 francs par an, soit 648 euros.

Il s'est agi, tant pour le dispositif « Aubry II » que pour le nouvel allègement « Fillon », de limiter le niveau total des exonérations sans pour autant remettre en cause les conventions conclues sous l'empire de la loi du 13 juin 1998.

## **II. LA MESURE PROPOSÉE : FIN DU CUMUL AU 1<sup>ER</sup> AVRIL 2004**

### ***A. LES INCIDENCES POUR LES ENTREPRISES***

L'article 80 du présent projet de loi de finances pose le principe d'une option irrévocable et globale (pour tous les salariés de l'entreprise) entre l'aide « Aubry I » (au minimum 762,25 euros par an et par salarié), et l'allègement de droit commun (jusqu'à 3.570 euros par an au niveau de la garantie mensuelle).

Cette option doit avoir été exercée pour le 1<sup>er</sup> avril 2004, date à laquelle il est mis fin au cumul. Les entreprises devront donc se livrer, d'ici là, à un calcul comparatif.

Compte de ces chiffres, la plupart des entreprises concernées opteront pour l'allègement de droit commun. Naturellement, il est mis fin, pour ces dernières, à la minoration de 648 euros que seul le cumul justifiait. Toutefois, les structures employant principalement des cadres ne trouveront aucun bénéfice à l'allègement « Fillon », qui ne joue que pour les rémunérations inférieures à 1,7 fois le SMIC.

En raison des difficultés que pourraient rencontrer certaines entreprises ayant pris des engagements contractuels dont l'équilibre financier a été défini dans le cadre du cumul de l'aide « Aubry I » et de l'allègement « Fillon » votre rapporteur spécial souhaite que la commission des finances engage une réflexion sur les modalités d'une adaptation du dispositif proposé.

---

*bénéficié d'un dispositif d'allègement dégressif sur les bas salaires plus avantageux que la « ristourne Juppé ».*

## ***B. LES INCIDENCES BUDGÉTAIRES***

**Il est attendu une économie de 500 millions d'euros de cette disposition. Ce montant résulte d'une économie de 900 millions d'euros résultant des renoncements à l'aide « Aubry I » (c'est-à-dire des options exercées pour l'allègement « Fillon »), et d'un surcoût de 400 millions d'euros pour l'« allègement Fillon ».**

Ce surcoût s'explique par le fait que la baisse du nombre d'allègements « Fillon » résultant des options exercées pour l'allègement « Aubry I », sera plus que compensée par la suppression de l'abattement de 648 euros par an au profit des entreprises, les plus nombreuses, qui opteront pour l'allègement « Fillon ».



## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. ARTICLE 80 BIS NOUVEAU RATTACHÉ**

Le présent article parachève la mise en place du CIVIS, mesure décentralisée au niveau des régions au profit desquelles est prévu un transfert de ressources correspondant à cette charge nouvelle.

#### **A. LE PARACHÈVEMENT LÉGISLATIF DE LA MISE EN PLACE DU CONTRAT D'INSERTION DANS LA VIE SOCIALE (CIVIS)**

**Le CIVIS « association », l'un des trois « volets » du CIVIS, a, par anticipation, été mis en place par le décret n° 2003-644 du 11 juillet 2003 relatif à l'insertion des jeunes dans la vie sociale.** Il est destiné aux jeunes de 18 à 22 ans embauchés pour une durée déterminée de trois ans au maximum par une association conduisant des activités d'utilité sociale (*supra*).

**Le présent dispositif**, qui résulte d'un amendement présenté par le gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, **consacre l'existence du CIVIS au niveau législatif, et en parachève la mise en place, en précisant le contenu de ses deux autres « volets » : le CIVIS « accompagnement vers l'emploi », et le CIVIS « création d'entreprises ».**

Dans ce cadre législatif nouveau, il s'agit d'un **contrat d'une durée maximale de deux ans, signé entre le jeune et la région**, qui est établi à partir d'un **projet d'insertion**.

Ce dernier est élaboré en fonction des difficultés particulières que rencontre le jeune sur le marché du travail, et organise un **parcours** prévoyant plusieurs types d'actions comportant des engagements réciproques entre un jeune de 16 à 24 ans et la collectivité.

Le CIVIS s'adresse aux jeunes dont le niveau de qualification est inférieur ou équivalent à un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel. Il peut également être ouvert à ceux n'ayant pas achevé le premier cycle de l'enseignement supérieur et rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle.

L'objectif du CIVIS est **l'accès à l'emploi. Trois types d'« actions »** peuvent être mis en œuvre :

- en premier lieu, l'« **accompagnement personnalisé et renforcé** » (premier volet du CIVIS), initialement prévu par l'article 5 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et réalisé dans le cadre du **programme TRACE** (Trajet d'accès à l'emploi). En conséquence, il est décidé d'abroger l'article 5 précité ;

- en deuxième lieu, une déclinaison de cet accompagnement, consistant en une « **orientation vers un emploi** » (deuxième volet du CIVIS), qu'il s'agisse d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de qualification, d'un contrat jeune en entreprise, ou encore d'un contrat dans une association conduisant des activités sociales (nouveau « CIVIS association ») ;

- en dernier lieu, une autre déclinaison de cet accompagnement consistant en une « **assistance à la réalisation d'un projet de création ou de reprise d'une activité non salariée** », pour permettre au jeune d'accéder au **dispositif EDEN** dans les meilleures conditions (troisième volet du CIVIS).

## **B. UNE MESURE DÉCENTRALISÉE**

Le présent article **transfère aux régions** l'organisation des **actions d'accompagnement vers l'emploi** (hors programme TRACE), dont le **périmètre est élargi** :

- à l'« *orientation vers l'emploi* » (deuxième volet du CIVIS) ;

- au « *projet de création ou de reprise d'une activité non salariée* » (troisième volet du CIVIS).

**Cet élargissement** constitue une **création de compétence**, et fait l'objet d'une compensation, ainsi que le soulignent les deux premiers alinéas du IV de cet article : « *les charges résultant pour les régions et la collectivité territoriale de Corse de la création de compétences prévue par le présent article sont compensées par une majoration des crédits transférés par l'Etat en application du 1° de l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales.*

« *Le montant de cette compensation est fixé à 79,88 millions d'euros en 2004. Ce montant évolue chaque année, dès 2005, comme la dotation globale de fonctionnement* ».

Il convient de souligner que cette compensation d'une création de compétence constitue la première application des dispositions de la deuxième phrase du quatrième alinéa article 72-2 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, qui prévoient que « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Le CIVIS prévoit en outre l'attribution d'une **allocation pour les jeunes majeurs ayant conclu un CIVIS, versée par la région**, en contrepartie de la mise en œuvre effective des engagements et des actions prévues par le contrat. **Cette allocation**, destinée à assurer la stabilité du parcours d'insertion, pourra être **versée durant les périodes où le jeune ne percevra pas d'autres revenus** (rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, allocation). Ses **conditions d'attribution, son montant et les**

**modalités de versement seront fixés par décret.** Cette allocation pourra être suspendue ou supprimée en cas de non respect des engagements par le jeune.

Le rôle des régions et de la collectivité territoriale de Corse dans la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle et de formation est précisé, en cohérence avec les compétences transférées dans le cadre de la décentralisation. Les remontées d'informations nécessaires au pilotage et au suivi du CIVIS sont également prévues.

Le texte organise **le transfert des ressources compensant le transfert et la création de compétences au profit des régions.**

Elle doit s'opérer par une **majoration des crédits transférés par l'Etat « en application du 1° de l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales »**, article disposant :

*« Les charges en matière de formation professionnelle et d'apprentissage sont compensées selon la procédure prévue aux articles L. 1614-1, L. 1614-2 et L. 1614-3. Il est créé dans chaque région un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, qui est géré par le conseil régional.*

*« Ce fonds est alimenté chaque année par :*

*« 1° Les crédits transférés par l'Etat au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage. Ces crédits sont répartis notamment en fonction de la structure et du niveau de qualification de la population active, ainsi que de la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant. Au sein de ces crédits, les sommes représentatives des rémunérations des stagiaires évoluent de façon à compenser intégralement les charges résultant de toute modification par l'Etat des normes fixées pour ces rémunérations. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent alinéa ;*

*« 2° Les crédits transférés par l'Etat dont le montant est égal aux versements au Trésor public effectués l'année précédente en application des articles L. 920-9 et L. 951-9 du code du travail, et dont la répartition obéit aux mêmes critères que ceux mentionnés au 1° ci-dessus ;*

*« 3° Le cas échéant, les autres ressources susceptibles de lui être régulièrement attribuées ;*

*« 4° Les crédits votés à cet effet par le conseil régional.*

*« Les crédits prévus aux 1° et 2° du présent article ne sont pas inclus dans la dotation générale de décentralisation visée à l'article L. 1614-4.*

**« Le montant total des crédits visés aux 1° et 2° du présent article évolue dans les conditions prévues à l'article L. 1614-1 ».**

Pour sa part, l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales dispose : *« Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales*

*est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées ».*

Il est ainsi prévu l'indexation sur le montant de la DGF<sup>33</sup> du montant de la **compensation** des charges transférées.

Le montant des ressources transférées en compensation des charges résultant de la création de compétence (qui correspond aux deux derniers volets du CIVIS) est fixé à **79,88 millions d'euros pour 2004**.

S'agissant de la **compétence transférée** (correspondant au premier volet du CIVIS), le montant des charges est évalué à **44,23 millions d'euros pour 2003**<sup>34</sup>. Compte tenu de l'indexation de la ressource transférée sur le taux de progression de la DGF (soit 1,93 % pour l'année 2004), ce montant est fixé à 45,08 millions d'euros pour l'année 2004.

Pour tenir compte du fait que ces dispositifs n'atteindront leur « régime de croisière » qu'en 2006, il est prévu un transfert graduel des montants ainsi calculés :

- concernant la **compétence créée**, les régions disposeront en **2004** de **30,98 %** de la charge transférée, cette part étant portée à **92,49 % en 2005**, puis 100 % à partir de 2006. Pour 2004, il est donc transféré 24,75 millions d'euros, correspondant précisément aux montants figurant aux articles 65 et 66 du chapitre 44-70, respectivement consacrés au CIVIS « accompagnement vers l'emploi » et au CIVIS « accompagnement vers la création d'entreprise »<sup>35</sup>.

- concernant la **compétence transférée**, les régions disposeront en **2004** de **25 %** de la charge transférée, cette part étant portée à **75 % en 2005**, puis 100 % à partir de 2006. Pour 2004, 11,27 millions d'euros seront donc transférés aux régions au titre de cette compétence.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification l'article 80 bis (nouveau) rattaché.

---

<sup>33</sup> Dotation générale de fonctionnement.

<sup>34</sup> Ce montant est inférieur au total des crédits portés par l'article 44-70-80 « Réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes », qui s'élèvent à 81,8 millions d'euros pour 2003, car le coût du réseau, ainsi dissocié de celui de l'accompagnement des jeunes, doit faire l'objet d'une autre mesure de décentralisation dans le cadre du projet de loi sur les responsabilités locales.

<sup>35</sup> Ces crédits sont, logiquement, transférés vers le chapitre 43-06 « Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage » (cf. modifications de crédits).

## II. MODIFICATIONS DE CRÉDITS

### ***A. MODIFICATIONS EN CONSÉQUENCE DE L'ATTRIBUTION AUX RÉGIONS DE LA MISE EN OEUVRE DE DEUX VOLETS DU CONTRAT D'INSERTION DANS LA VIE SOCIALE (CIVIS)***

La mise en place, pour 2004, du CIVIS « accompagnement vers l'emploi » et du CIVIS « accompagnement vers la création d'entreprise » a fait l'objet de la création, au sein du chapitre 44-70, des articles 65 et 66 qui leur sont respectivement consacrés.

En conséquence de leur mise en œuvre par les régions, décidée par l'article rattaché, les 18 millions d'euros de crédits inscrits à l'article 65 et les 6,75 millions d'euros de crédits inscrits à l'article 66 du chapitre 44-70 sont transférés<sup>36</sup> vers le chapitre 43-06 « *Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage* ».

Ces crédits abondent un nouvel article 43-06-82 intitulé « contrat d'insertion dans la vie sociale », sur lequel se trouvent transférés, en outre, 11,27 millions d'euros en provenance de l'article 44-70-80 « réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes » dont les crédits ont vocation à être, pour partie, absorbés par le CIVIS.

Au total, cette nouvelle ligne se donc trouve créditée de 36,02 millions d'euros.

En cohérence avec la décentralisation de cette attribution, le chapitre 43-06 est désormais intitulé « *Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle, à l'apprentissage et à l'insertion des jeunes dans la vie sociale* ».

### ***B. MODIFICATIONS EN CONSÉQUENCE D'UNE RÉVISION À LA HAUSSE DU NOMBRE D'ENTRÉES EN CONTRAT INITIATIVE POUR 2004***

Le gouvernement a déposé un amendement, adopté à l'Assemblée nationale en première lecture, visant à augmenter les crédits destinés aux contrat initiative emploi (CIE), afin d'en porter le nombre d'entrées de 80.000 à 110.000 pour 2004.

En conséquence, les crédits de l'article 31 du chapitre 44-70, consacrés aux primes des contrats initiative emploi, sont majorés de 30 millions d'euros.

Cette augmentation est **partiellement compensée par une baisse des crédits dévolus aux « emplois jeunes »** à la suite d'une révision de la prévision de dépense.

---

<sup>36</sup> *En conséquence, les articles 65 et 66 du chapitre 44-70 sont supprimés.*

Ainsi, les crédits de l'article 20 du chapitre 44-01, consacrés au programme « nouveaux services – nouveaux emplois », sont diminués de 15 millions d'euros.

### ***C. MAJORATION DE CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE***

**Une majoration de crédits à titre non reconductible concerne le titre IV, pour un montant de 73.000 euros.**

D'une part, l'article 44-70-56 « *Insertion par l'économique : associations intermédiaires* » est abondé de 22.500 euros.

D'autre part, le chapitre 44-79 est abondé de 50.500 euros, répartis comme suit :

- 43.000 euros à l'article 11 « *Promotion de l'emploi : subventions diverses* » ;
- 7.500 euros à l'article 13 « *Promotion de l'emploi : encouragement au développement d'entreprises nouvelles* ».

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Réunie le **mercredi 28 octobre 2003** sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits du travail, de la santé et de la solidarité : I.- Travail et article 80 rattaché, sur le rapport de M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial.

A titre liminaire, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué aux commissaires que le début de la réunion de commission avait été décalé afin de leur permettre d'assister à l'éloge funèbre, en séance publique, de leur ancien collègue, M. Patrick Lassourd.

Il a salué la présence de **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis du budget du travail et de l'emploi**, au nom de la commission des affaires sociales, et a rappelé que la commission procéderait à l'audition de M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Après avoir indiqué que les crédits du ministère du travail s'élevaient à plus de 32 milliards d'euros pour 2004, contre moins de 16 milliards d'euros en 2003, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a d'abord expliqué que ce doublement résultait de la suppression du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) à compter du 1er janvier 2004. En effet, la compensation des allègements généraux de charges auprès de la sécurité sociale, qui avait été prise en charge par le FOREC depuis 2000, allait être à nouveau assumée par le budget du travail. Puis il a rappelé que les crédits du ministère étaient surtout destinés aux

dépenses d'intervention, qui atteignaient 95 % de son budget, avant d'en venir à ses observations.

En premier lieu, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a indiqué que la hausse du chômage en France se poursuivait, son taux étant passé de 8,7 % au printemps 2001 à 9,5 % aujourd'hui, contre 8,1 % dans l'Union européenne. Si la dégradation observée en France était d'un niveau comparable à celle qui avait pu être observée en Europe, la France souffrait néanmoins d'un niveau de chômage structurel très élevé, qui appelait des réformes profondes afin que la croissance, dont le retour était attendu, profitât davantage à l'emploi.

En second lieu, il s'est félicité que le projet de budget 2004 s'inscrive opportunément dans le cadre d'une réforme structurelle du marché du travail. Ainsi, le gouvernement souhaitait d'abord diminuer le coût du travail dans le secteur marchand, avec d'une part la poursuite de la politique d'exonérations générales sur les bas salaires sans référence à la durée du travail, et d'autre part la réorientation des politiques ciblées vers le secteur marchand. Ainsi, la préférence était donnée aux contrats « jeunes en entreprise » et au « contrat d'insertion dans la vie sociale » sur les « emplois jeunes », et aux « contrats initiative emploi » sur les « contrats emploi-solidarité », les « contrats emploi-consolidé » et les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE).

Il a ensuite exposé le deuxième axe de lutte contre le chômage structurel : l'amélioration de l'offre de travail. D'une part, cette amélioration était qualitative, avec le maintien de l'effort en direction d'une formation professionnelle qui allait être renouvelée dans le cadre du projet de loi « emploi-formation », et l'appui aux dispositifs de validation de l'expérience et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. D'autre part l'amélioration était quantitative, avec la diminution des crédits de pré retraite, le renforcement de la prime pour l'emploi et la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Il a enfin indiqué que la hausse des moyens dévolus à la création d'entreprise, les aménagements apportés aux 35 heures par la loi « Fillon », ainsi que l'assouplissement de la loi de modernisation sociale participaient également de cet effort indispensable de réforme structurelle.

Au total, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a constaté que l'axe majeur de la politique du travail était désormais constitué par la baisse des charges. En effet, en 2004, les moyens dévolus aux différents dispositifs d'exonération de charges sociales se trouvaient en augmentation de 7 %, dépassant pour 2004 le seuil de 60 % des moyens dévolus au budget du travail, et il s'est par ailleurs félicité que la budgétisation du FOREC pour 2004 permette, ainsi, de recouvrer une vision satisfaisante de la politique du travail. Il a alors mentionné que, dans son nouveau périmètre, le budget du travail n'augmentait que de 2,9 %, les moyens destinés aux dispositifs destinés aux publics prioritaires relevant du secteur non marchand se trouvant logiquement en baisse.

Puis **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a déploré que l'application de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fût encore insuffisamment tangible dans certains domaines. Si la poursuite de la démarche de globalisation des crédits, notamment avec la région Centre, était de bon augure, les indicateurs de résultats mis en place au niveau des agrégats, quoique bien conçus, recouvraient très insuffisamment le champ de la politique de l'emploi, et étaient de surcroît mal renseignés. En revanche, la définition des futurs « programmes » était, selon lui, satisfaisante, dans la mesure où elle procédait d'une vraie réflexion sur les actions du ministère, sans reprendre la définition des agrégats existants, mais elle décevait par la définition extensive du « programme support », qui comprenait l'ensemble du personnel des services, dont les crédits correspondants étaient heureusement contenus à 1,5 % des moyens dévolus au ministère. En outre, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial** a indiqué que, la pratique des reports, toujours trop générale, diminuait la portée du consentement parlementaire, l'application de la loi organique précitée du 1er août 2001 devant opportunément conduire à « plus de mesure ».

Enfin, il a souligné que le budget du travail évoluait en cohérence avec la décentralisation de la formation professionnelle au profit des régions mise en place dans le cadre du projet de loi relatif aux responsabilités locales actuellement en cours d'examen par le Sénat. Il a rappelé que de 1983 à 2002, de nombreux crédits avaient été transférés : la formation professionnelle continue des actifs, l'apprentissage, et la formation des jeunes chômeurs, enfin l'indemnité compensatrice des contrats d'apprentissage. En conséquence du projet de loi précité sur les responsabilités locales, qui prévoyait un nouvel élargissement concernant la formation des demandeurs d'emploi adultes afin de parachever la décentralisation de la formation professionnelle, de nouveaux transferts de crédits devaient avoir lieu.

Par ailleurs, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a présenté l'article 80 rattaché pour son examen au budget du travail. Cet article visait à mettre fin, à compter du 1er janvier 2004, au cumul de l'aide incitative « Aubry I », qui s'adressait aux entreprises qui avaient anticipé le passage aux 35 heures dès 1998, avec tout autre dispositif d'exonération de charges sur les bas salaires, en l'occurrence, depuis le 1er juillet 2003, l'allègement « Fillon ». Il a précisé que, pour 2004, une économie de 500 millions d'euros était attendue de cette disposition.

Partant du constat de la complexité, du foisonnement et du coût des dispositifs existant en matière d'aide à l'emploi en comparaison des résultats obtenus par la France en matière de lutte contre le chômage, il a évoqué l'espoir que portait l'engagement de réformes structurelles mises en œuvre par le gouvernement.

Un débat s'est alors instauré.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis du budget du travail et de l'emploi au nom de la commission des affaires sociales**, s'est interrogé sur

les modalités du financement de 80.000 nouvelles entrées en contrat initiative-emploi (CIE), compte tenu de la baisse des crédits.

**M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, lui a indiqué que cette baisse s'expliquait par la suppression de l'exonération de charges concernant les contrats conclus après le 1er janvier 2002.

**M. Joël Bourdin** s'est ensuite enquis de la fiabilité de l'estimation du nombre de contrats emploi solidarité (CES).

**M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, lui a rappelé qu'il avait lui-même souligné, à l'occasion de l'examen des crédits du travail pour 2003, le problème de la sous-évaluation du nombre des CES, qui correspondaient pourtant à un vrai besoin. Puis il a indiqué que les prévisions pour 2004 étaient plus réalistes, puisqu'il était attendu pour l'année prochaine 170.000 CES contre 80.000 CES en 2003, alors que 240.000 CES étaient en passe d'être réalisés avant la fin de l'année.

**M. Gérard Braun**, évoquant la situation particulière des salariés ayant commencé à travailler tôt, s'est interrogé sur l'évolution de l'allocation équivalent retraite (AER), en cohérence avec celle des autres dispositifs d'indemnisation du chômage et de retraite, ce qui nécessiterait vraisemblablement, selon lui, une expertise approfondie.

Puis **M. Jean Arthuis, président**, a interrogé le rapporteur spécial sur les gisements d'économie que pouvait receler le budget du travail, sur l'impact des 35 heures sur ce budget, et sur les enjeux financiers induits par la réforme de l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

**M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, lui a alors indiqué que des marges de productivité existaient certainement dans les services déconcentrés, les économies réalisées dans le cadre de l'expérience de globalisation des crédits dans la région Centre en constituant à ce titre un sérieux indice. Concernant le coût des 35 heures, il a précisé que si l'impact global de leur mise en œuvre pouvait être évalué à 11 milliards pour l'État, dont 70 % au titre des allègements de charges relevant du ministère du travail, la mise en œuvre de la réduction du temps de travail au sein du ministère s'était faite, elle, à effectifs constants. Enfin, concernant le resserrement des conditions d'attribution de l'ASS, il a constaté que les enjeux collectifs et individuels étaient fortement différenciés. En, effet, si, pour les allocataires, le « décrochage », en termes de revenus, se situait davantage lors du passage de l'assurance chômage au versement de l'ASS ou du RMI, au niveau collectif, le transfert d'allocataires de l'UNEDIC vers l'ASS cette dernière prestation relevant du budget du travail puis vers le RMI, qui était appelé à relever du département, n'était évidemment pas neutre.

En réponse à **M. Roland du Luart**, il a précisé qu'il était difficile d'obtenir un chiffrage fiable des conséquences de la réforme de l'ASS sur les finances des départements, tant en raison des incertitudes tenant aux modifications de comportement de recherche d'emploi qu'elle était susceptible

d'induire, qu'en raison de l'évolution de la conjoncture. Il a cependant indiqué que ce chiffrage était nécessaire. Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a tenu à souligner que cette mesure s'inscrivait d'abord dans une logique d'incitation au retour à l'emploi, et non d'économie.

Après que **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, eut exprimé un avis favorable à l'adoption des crédits du travail, la commission **a décidé de réserver sa position sur ce budget jusqu'à l'audition par la commission de M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, qui devait avoir lieu le 6 novembre 2003 à 11 heures 30**. Elle a également **décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification l'article 80 rattaché**.

De nouveau réunie le jeudi 20 novembre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a **confirmé son adoption du budget du travail, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale, confirmé l'adoption de l'article 80 rattaché et adopté l'article 80 bis (nouveau) rattaché.**



## ANNEXE

### **AUDITION DE M. FRANÇOIS FILLON, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité**

La commission procéda, le **mercredi 12 décembre 2003**, à l'audition de **M. François Fillon, ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, sur les crédits de son ministère.**

A titre liminaire, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que cette audition se situait dans un cycle nouveau défini, en cohérence avec l'instauration des stratégies ministérielles de réforme (SMR), par le bureau de la commission. Il a ainsi invité les membres de la commission à formuler des questions ciblées portant aussi bien sur l'organisation de son administration dans le cadre de sa SMR, que sur la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ou sur des éléments de la politique de l'emploi.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, dans la perspective de la prochaine décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI), de la formation professionnelle et de l'aide à la création d'entreprises, a demandé combien de fonctionnaires seraient affectés à des emplois correspondant à la gestion de ces politiques.

En réponse, **M. François Fillon**, après avoir rappelé la faiblesse des effectifs de son ministère, qui représentaient 1 % des effectifs de l'Etat, a indiqué que seules quelques centaines d'agents étaient impliqués dans ces missions. En outre, il était prévu de mettre à la disposition des conseils généraux les agents des DDASS impliqués dans la gestion du RMI.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné qu'il était indispensable que perdure la prise en charge matérielle du paiement du RMI par les caisses d'allocations familiales.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est ensuite interrogé sur les effets conjugués de la réforme des filières de l'UNEDIC et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sur le coût du RMI, qu'il importait d'évaluer précisément dans la perspective de sa décentralisation.

**M. François Fillon**, faisant référence tant à l'esprit qu'à la lettre de la Constitution, s'est engagé à faire en sorte que la compensation du transfert du RMI aux départements soit intégrale, prenant en compte, notamment, tous les effets de la réforme de l'ASS.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est ensuite interrogé sur la définition du programme n° 5 « Gestion et évaluation des politiques d'emploi et de travail » qui, englobant l'ensemble des crédits de rémunération et de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés,

lui paraissait contraire à l'esprit de la LOLF. Dans le but de mieux s'y conformer, il a ensuite avancé l'idée de transférer les quelque 2.000 agents affectés à des sections d'inspection du travail au sein du programme n° 4 « Améliorations de la qualité de l'emploi ».

**M. François Fillon**, après avoir indiqué qu'une très grande précision dans la distribution analytique des moyens entre les programmes pouvait introduire des rigidités, est convenu que cette suggestion était judicieuse. Il s'est engagé à modifier le contenu des programmes concernés en conséquence.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial des crédits de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité**, s'est alors enquis des modalités exactes du financement du plan « Vieillesse et solidarité », au terme duquel un montant de 9 milliards d'euros devait être attribué sur une durée de quatre ans et demi.

En réponse, **M. François Fillon** a indiqué que la recette provenant d'une taxe de 0,3 % sur les salaires et d'une taxe de 0,3 % sur les revenus du capital serait enregistrée au rythme de 2 milliards d'euros par an. Sur ces 2 milliards d'euros, 800 millions seraient destinés aux personnes handicapées, et 1,2 milliard d'euros aux personnes âgées, cette dernière enveloppe se décomposant en 400 millions d'euros pour le financement de l'APA, et 800 millions d'euros pour des mesures de renforcement des effectifs des maisons de retraite médicalisées et de l'aide médicale à domicile.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a ensuite demandé au ministre de préciser le statut de la nouvelle caisse devant être créée dans le cadre du plan de solidarité au titre d'un « cinquième risque », dont la gestion serait « décentralisée » et « tripartite ».

**M. François Fillon** lui a indiqué que les caractéristiques de la gestion de ce « cinquième risque », qui faisait l'objet d'une mission de préfiguration, n'étaient pas figées. Il a, toutefois, justifié d'une gestion décentralisée, les départements étant, selon lui, les seuls acteurs pertinents.

Après que, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, se fut interrogé sur le contenu du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), le ministre a précisé que le CIVIS serait décliné en trois volets : le CIVIS « associations », pour lequel un décret avait été pris le 11 juillet 2003, le CIVIS « accompagnement vers l'emploi » et le CIVIS « créations d'entreprises », mis en place par la voie d'un amendement à la loi de finances pour 2004 adopté en première lecture à l'Assemblée nationale. Le CIVIS « associations » devait permettre une prise en charge, par l'Etat, de 66 % du salaire pour les emplois correspondant à des actions humanitaires, sociales ou sportives.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, en remplacement de **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial du budget du travail, de l'emploi et de la solidarité**, s'est enquis, à la suite de la « mission Marimbert », de la forme que pourrait adopter le rapprochement, qui semblait inéluctable, de l'ANPE et de l'UNEDIC. En particulier, en conséquence des

réformes de structure à venir, il a souhaité que s'engage une diminution du nombre d'offres d'emplois non pourvues dont il a souhaité, au surplus, qu'elle puisse faire l'objet d'un engagement quantifié de la part du ministre.

**M. François Fillon** a d'abord rappelé que le rapprochement de l'ANPE et de l'UNEDIC était déjà engagé dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), et a indiqué que d'autres pays européens avaient réalisé ce type d'opération avec profit.

Puis il a précisé qu'il ne lui était pas possible de présumer, à ce jour, du contenu exact des conclusions de la « mission Marimbert », même s'il était prévu qu'au terme de la réforme à venir de la formation professionnelle, l'ANPE devait perdre son monopole. Par ailleurs, il a indiqué qu'il était envisagé que la réduction du nombre d'offres d'emplois non pourvues fasse l'objet d'une déclinaison régionale, assortie d'objectifs reposant sur un diagnostic territorialisé. Il a souligné qu'il était avéré que certains secteurs, notamment les métiers du bâtiment, l'hôtellerie, mais encore les services à la personne, rencontraient des difficultés de recrutement qu'il s'agissait de surmonter.

En conséquence, **M. François Fillon** a déclaré que « tout serait mis en œuvre » pour parvenir à une réduction de 100.000 du nombre d'offres d'emplois non pourvues d'ici à fin 2004. M. Jean Arthuis, président, a pris acte de cet engagement, en rappelant qu'il était conforme à l'objectif que s'était fixé le bureau de la commission, de parvenir, à l'issue de l'audition des ministres, à formaliser un engagement tangible de réforme de l'Etat, conformément à l'esprit de la LOLF.

Enfin, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, en remplacement de M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial des crédits du budget du travail, de l'emploi et de la solidarité, s'est interrogé sur les mesures qui devaient être prises en application de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit, afin de rationaliser les dispositifs d'allègements de charges sociales, de mettre en place un « titre emploi simplifié », et d'instituer un « interlocuteur social unique » pour les travailleurs « non salariés non agricoles », nonobstant les éventuelles « tergiversations » des professionnels et des organismes de protection sociale concernés.

Concernant les dispositifs d'allègements de charges sociales, **M. François Fillon** a indiqué qu'une simplification d'envergure résultait, d'abord, de la loi du 17 janvier 2003, qui fusionnait dans un même dispositif la « ristourne Juppé » et l'allègement « Aubry II ». Par ailleurs, il a précisé que certains dispositifs devaient arriver prochainement à échéance, notamment l'allègement « de Robien » et l'aide incitative « Aubry I » et que, en outre, certains regroupements allaient être opérés, notamment celui des deux allègements concernant la zone franche de Corse. Au sujet du titre emploi simplifié, il a indiqué qu'il serait généralisé avant la fin de l'année 2003 pour les emplois occasionnels et les petites entreprises. Quant à l'interlocuteur social unique, le ministre a précisé que les organisations représentatives

avaient été invitées à parvenir à un projet avant la fin de l'année 2003 ; à défaut, il a précisé que le gouvernement « prendrait ses responsabilités », sur la base du libre choix par l'entreprise de l'organisme collecteur.

**M. Eric Doligé** a interrogé M. François Fillon sur les difficultés que rencontreraient les départements, d'une part, s'agissant du financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), d'autre part, s'agissant de l'application du nouveau dispositif RMI / RMA. Il a en outre estimé qu'un report de l'application de ce dispositif au 1er janvier 2005 était, sans doute, souhaitable compte tenu de l'incapacité dans laquelle se trouvaient les départements, aujourd'hui, pour établir un « budget sincère ».

En réponse, **M. François Fillon** a rappelé que la mise en œuvre de la réforme de solidarité pour les personnes dépendantes, annoncée par le Premier ministre le 6 novembre 2003, n'aurait pas de conséquences financières pour les départements en 2004, puisque l'Etat assumerait sa part du financement de l'APA en 2004, à hauteur de 400 millions d'euros.

S'agissant du nouveau dispositif RMI / RMA, il a estimé que, techniquement, son application était possible au 1er janvier 2004. Il a en outre précisé que des réunions entre les préfets des départements et les conseils généraux seraient organisées pour faciliter cette application et permettraient une évaluation, département par département, de la dépense engendrée par l'application de ce dispositif. Il a déclaré que cette évaluation serait réalisée sur la base des dépenses correspondantes au titre de l'année 2003. Toutefois il a rappelé que la dépense effective en 2004 des départements au titre du dispositif RMI / RMA pourrait varier en fonction de l'évolution de la situation économique et sociale. A cet égard, il a souligné que les indications dont il disposait permettaient d'espérer une nette amélioration de la situation de l'emploi en 2004, mais qu'il fallait aussi compter avec les conséquences de la réforme de l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

Puis **M. Claude Belot** s'est déclaré déçu par les orientations annoncées par le gouvernement au titre du plan de solidarité pour les personnes dépendantes. Il a souligné que le financement annoncé par le gouvernement – 9 milliards d'euros d'ici 2008 – ne servirait qu'à honorer les engagements antérieurs de l'Etat. En outre, il a estimé que les sommes versées aux départements ne tenaient pas suffisamment compte de la nécessaire péréquation entre les départements.

S'agissant du nouveau dispositif RMI / RMA, il a estimé que l'application de ce dispositif dans les départements relevait plus d'une « délégation de responsabilités » que d'un réel transfert de compétences aux départements. Il a, en outre, précisé que les départements n'étaient pas techniquement prêts pour la mise en œuvre de ce dispositif. Enfin, il a souligné que la réforme de l'ASS engendrerait sans doute un flux croissant de personnes sortant du dispositif de l'ASS pour se diriger vers le RMI / RMA.

En réponse, **M. François Fillon** a souhaité tempérer les inquiétudes de M. Claude Belot s'agissant des conséquences de la réforme de l'ASS, en rappelant qu'elle n'entrerait en vigueur qu'à compter du 1er juillet 2004.

En outre, il a estimé que le transfert de la gestion du RMA aux départements devait se faire impérativement au 1er janvier 2004 et que tout report serait une « perte de temps » dans l'application de cette réforme d'envergure. Il a rappelé que la liberté la plus grande devait être donnée aux départements dans la gestion de ce nouveau dispositif et que les caisses d'allocations familiales n'avaient, en la matière, aucune responsabilité dans l'instruction des dossiers mais uniquement dans le versement des prestations.

S'agissant de l'allocation personnalisée d'autonomie, il a indiqué que le gouvernement appliquait la loi telle qu'elle avait été votée par la représentation nationale et que celui-ci s'était engagé à financer la part de l'Etat à la hauteur de ce que prévoyait la loi. S'agissant de la péréquation entre les départements, il a estimé que le débat était ouvert.

**Mme Marie-Claude Beaudou** a rappelé que les accidents du travail et les maladies professionnelles en France représentaient un coût élevé pour la collectivité et a estimé que le lancement d'une vaste campagne de prévention était aujourd'hui nécessaire. En outre, elle a relevé que le transfert de charges de la branche accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP) vers la branche maladie au titre de la sous-déclaration des accidents du travail était sans doute insuffisant. Elle a souligné que cette sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles par les employeurs était de nature à empêcher toute hausse de la cotisation des employeurs versée à la branche accidents du travail – maladies professionnelles. Elle a donc souhaité interroger le ministre sur les mesures que comptait mettre en oeuvre le gouvernement en matière de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. En outre, elle a souhaité savoir si les observatoires régionaux pour la santé au travail étaient financés par une ligne du budget du travail.

En réponse, **M. François Fillon** a reconnu qu'il était nécessaire de doter la branche accidents du travail – maladies professionnelles d'une plus grande autonomie de fonctionnement. En outre, il a estimé que le rôle des employeurs en termes de prévention était primordial. Il a également fait savoir qu'il réfléchissait, dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme (SMR), au projet de création d'une agence de prévention des risques professionnels. Enfin, s'agissant du financement des observatoires régionaux pour la santé au travail, il a précisé que celui-ci relevait de la sécurité sociale, et non du budget de l'Etat.

**M. Roland du Luart** a d'abord souhaité faire part de l'état d'impréparation, en amont des départements s'agissant de la mise en place de l'APA. Concernant l'application du nouveau dispositif RMI / RMA, il a estimé que les départements avaient besoin, d'ores et déjà, de prendre connaissance des décrets d'application. Enfin, il a fait remarquer que l'Etat

n'était pas enclin à accepter facilement le transfert de personnel requis par la mise en œuvre de cette réforme au niveau départemental.

En réponse, **M. François Fillon** a tenu à rappeler la différence fondamentale qui existait entre le transfert aux départements de prérogatives au titre du RMI, dispositif déjà existant et appliqué, et celui de prérogatives au titre de l'APA, dispositif récent et « créé de toute pièce ». En outre, il a rappelé que les conseils généraux devraient pouvoir bénéficier de l'assistance des préfets dans leur département.

**M. François Marc** a souhaité que le ministre s'exprime, d'une part, sur la mise en place de l'APA et le respect par le gouvernement de la règle de financement, à parité, entre l'Etat et les départements, d'autre part, sur la contradiction qui existait entre l'objectif de réduction du nombre de fonctionnaires et la nécessaire création d'emplois au niveau local engendrée par la décentralisation de ces dispositifs.

En réponse, **M. François Fillon** a affirmé que l'Etat assumerait ses responsabilités et respecterait la règle de financement à parité fixée au moment de la création de l'APA. En outre, il a estimé qu'il ne fallait pas faire de la diminution du nombre d'emplois publics « une religion ». Il a souligné que la décentralisation ne saurait être efficace que si les transferts de compétences s'accompagnaient d'un transfert d'emplois aux départements, équivalent aux réductions d'emplois en administration centrale engendrées par ces transferts.

A l'issue de cette audition, la commission a donc décidé de **proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget de la santé, de la famille, des personnes handicapées et de la solidarité, ainsi que les crédits du budget du travail, sa position ayant été réservée jusqu'alors.**