

N° 68

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

## 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 2003, 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 Tréguët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37**

**Sénat : 67 (2002-2003)**

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	9
<b>I. LA FIN DE L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI EST CONSÉCUTIVE AU RETOURNEMENT DE LA CONJONCTURE</b> .....	9
A. UNE DÉGRADATION ENCORE CONTENUE DE LA SITUATION DE L'EMPLOI .....	9
B. UN NIVEAU DE CHÔMAGE COMPARATIVEMENT ÉLEVÉ, DONT LA COMPOSANTE STRUCTURELLE EST PRÉPONDÉRANTE .....	10
1. <i>Le chômage en France se situe à un niveau comparativement élevé</i> .....	10
2. <i>La précédente amélioration et la nouvelle détérioration de la situation du chômage recouvrent des évolutions contrastées</i> .....	11
a) <i>La précédente amélioration de la conjoncture du marché du travail a particulièrement favorisé les jeunes et les chômeurs de longue durée</i> .....	11
b) <i>Le retournement de conjoncture du printemps 2001 affecte davantage les jeunes, les hommes, les plus diplômés et les plus qualifiés</i> .....	11
3. <i>Sans réforme de la politique de l'emploi, un nouveau recul du chômage se heurterait au niveau élevé du chômage structurel</i> .....	11
<b>II. LE PROJET DE BUDGET 2003 S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL</b> .....	13
A. LA BAISSÉ DU COÛT DU TRAVAIL DANS LE SECTEUR MARCHAND.....	13
1. <i>La relance de la politique d'exonérations générales sur les bas salaires avec l'abandon de la référence à la durée du travail</i> .....	13
2. <i>La réorientation des politiques ciblées vers le secteur marchand</i> .....	15
a) <i>Jeunes peu diplômés : des « emplois-jeunes » aux « contrats-jeunes » ?</i> .....	15
b) <i>Personnes en difficulté : la préférence donnée aux contrats initiative emploi (CIE) et à l'insertion par l'économique</i> .....	16
3. <i>La suppression de la part salariale de la taxe professionnelle</i> .....	17
B. L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE TRAVAIL .....	17
1. <i>L'amélioration qualitative</i> .....	17
a) <i>La formation</i> .....	17
b) <i>La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)</i> .....	18
c) <i>L'« assurance emploi »</i> .....	18
2. <i>L'amélioration quantitative : diminution des crédits de préretraite et renforcement de la prime pour l'emploi (PPE)</i> .....	18
C. LA LUTTE CONTRE LES RIGIDITÉS QUI PÉNALISENT L'EMPLOI.....	19
1. <i>La création d'entreprises</i> .....	19
2. <i>Le régime des heures supplémentaires</i> .....	19
3. <i>L'assouplissement de la loi de modernisation sociale</i> .....	19
D. UN RENVERSEMENT DE PERSPECTIVE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE CONJONCTUREL .....	20

<b>III. LE BUDGET DU TRAVAIL OFFRE UNE VISION DE PLUS EN PLUS PARTIELLE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI</b> .....	21
A. LA QUASI-DISPARITION DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES DU BUDGET DU TRAVAIL .....	21
B. LE COÛT TOTAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI .....	24
<b>IV. LE CALIBRAGE DES CRÉDITS EST PERFECTIBLE</b> .....	26
A. LA FIN DE LA SURDOTATION DES CRÉDITS FINANÇANT LES EMPLOIS- JEUNES .....	26
B. LA SOUS-DOTATION AFFICHÉE DES CONTRATS EMPLOI-SOLIDARITÉ (CES).....	26
<b>V. LA PERSPECTIVE DE LA PLEINE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 EST ENCORE PEU TANGIBLE</b> .....	29
A. LA POURSUITE DE LA DÉMARCHE DE GLOBALISATION DES CRÉDITS DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE.....	29
B. L'INSUFFISANCE DES INDICATEURS DE RÉSULTATS MIS EN PLACE AU NIVEAU DES AGRÉGATS .....	30
<b>CHAPITRE II EXAMEN DES CRÉDITS DU TRAVAIL POUR 2003</b> .....	31
<b>I. LA GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI</b> .....	34
A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	35
B. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT .....	37
C. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT.....	37
1. <i>L'Agence nationale pour l'emploi</i> .....	37
a) Le 3 <sup>ème</sup> contrat de progrès.....	37
b) Les crédits pour 2003.....	38
2. <i>L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)</i> .....	39
3. <i>Les autres organismes</i> .....	40
4. <i>Une expérimentation intéressante : la globalisation des crédits des services de la région Centre</i> .....	40
<b>II. LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE</b> .....	42
A. LA FORMATION EN ALTERNANCE.....	42
1. <i>Les contrats d'apprentissage</i> .....	43
2. <i>Les contrats de qualification – jeunes</i> .....	43
3. <i>Les contrats de qualification - adultes</i> .....	44
B. LA FORMATION DES SALARIÉS PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT .....	45
1. <i>Les dépenses de fonctionnement de la formation professionnelle</i> .....	45
a) La politique contractuelle.....	45
b) Les contrats de plan Etat-régions (CPER) .....	46

c) La validation des acquis de l'expérience (VAE).....	46
d) Les autres dispositifs.....	46
2. Les dépenses de rémunération.....	47
3. Les dépenses d'investissement dans la formation professionnelle.....	48
<b>C. LES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION.....</b>	<b>48</b>
1. L'application des lois du 7 janvier 1983 et du 23 juillet 1987.....	49
2. La loi quinquennale du 20 décembre 1993.....	49
a) Les actions qualifiantes.....	49
b) Les actions pré-qualifiantes.....	50
3. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.....	50
<b>III. L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES .....</b>	<b>52</b>
<b>A. LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DES JEUNES .....</b>	<b>52</b>
1. Les contrats « jeune en entreprise ».....	52
2. Le réseau d'accueil des jeunes et le programme TRACE .....	52
3. Les emplois-jeunes .....	53
4. Les contrats emploi-ville.....	54
<b>B. LES ACTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ.....</b>	<b>55</b>
1. Les contrats initiative emploi (CIE) et les contrats de retour à l'emploi (CRE) .....	55
a) Les CIE.....	55
b) Les CRE.....	56
2. Les contrats emploi-solidarité (CES) et les contrats emploi-consolidé (CEC).....	56
a) Les CES.....	56
b) Les CEC .....	57
3. Les stages pour chômeurs de longue durée (CLD).....	57
4. L'insertion par l'économie .....	58
5. Le contrat de plan Etat-régions (CPER).....	58
6. La dotation globalisée en région Centre.....	58
<b>C. LES ACTIONS EN FAVEUR DES HANDICAPÉS.....</b>	<b>59</b>
<b>IV. LA PROMOTION DE L'EMPLOI ET LES ADAPTATIONS ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>60</b>
<b>A. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL.....</b>	<b>60</b>
<b>B. L'ALLÈGEMENT DU COÛT DU TRAVAIL .....</b>	<b>60</b>
<b>C. LA PROMOTION DE L'EMPLOI .....</b>	<b>62</b>
<b>D. L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS .....</b>	<b>63</b>
<b>V. LE FINANCEMENT DU RETRAIT D'ACTIVITÉ ET LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT AUX DÉPENSES DE CHÔMAGE.....</b>	<b>64</b>
<b>A. LES DÉPENSES DE PRÉRETRAITE .....</b>	<b>64</b>
<b>B. LES DÉPENSES D'INDEMNISATION .....</b>	<b>66</b>
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ .....</b>	<b>67</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>69</b>
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>72</b>

<b>ANNEXE LA « CONVERGENCE DES SMIC » : EXPLICATIONS TECHNIQUES .....</b>	<b>73</b>
<b>I. OBJECTIFS DE LA CONVERGENCE DES GARANTIES MENSUELLES DE RÉMUNÉRATION (GMR) ET DU SMIC.....</b>	<b>74</b>
<b>II. LE SCHÉMA RETENU.....</b>	<b>75</b>
<b>A. L'ARRÊT DE LA CRÉATION DE NOUVELLES GARANTIES APRÈS LE 1<sup>ER</sup> JUILLET 2002 .....</b>	<b>75</b>
<b>B. UNE CONVERGENCE GRADUELLE DE JUILLET 2003 À JUILLET 2005 DES RÉMUNÉRATIONS MINIMALES.....</b>	<b>75</b>
<b>C. DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES SUPPLÉMENTAIRES .....</b>	<b>76</b>
1. <i>Entreprises bénéficiant de la « ristourne Juppé » .....</i>	<i>76</i>
2. <i>Entreprises bénéficiant des « allègements Aubry ».....</i>	<i>76</i>

## 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 encore à un niveau comparativement élevé, faute d'avoir opéré les nécessaires réformes de structure. Il revenait au nouveau gouvernement la tâche difficile de mener ces réformes dans une conjoncture dégradée, perspective qu'assombrissait encore l'obligation de gérer l'« héritage » des 35 heures.

Cependant, la volonté et les idées ne manquent pas 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.

Le budget du travail ne rend que très imparfaitement compte de l'effort de la nation en matière d'emploi. De fait, en 2003, une **baisse de plus de 6 % des crédits** ne doit pas occulter que **l'ensemble des moyens directement mis en oeuvre au service de l'emploi se trouve globalement reconduit**. En effet, les allègements de charges, dont la compensation est largement débudgétisée, augmenteront sensiblement sous l'effet des nouvelles mesures programmées par la loi « Fillon ».

Les moyens mis au service de la politique de l'emploi sont même en augmentation si l'on intègre les effets budgétaires de la poursuite de la réforme de la taxe professionnelle et du renforcement de la prime pour l'emploi.

Après auscultation, ce budget appelle toutefois des appréciations techniques contrastées, en particulier dans la perspective de la pleine application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

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 une modération budgétaire d'ensemble sont porteurs d'espoir**.

Votre rapporteur spécial est d'abord amené à formuler **cinq observations** sur le budget du travail pour 2003.



## CHAPITRE PREMIER

### PRINCIPALES OBSERVATIONS

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

##### A. UNE DÉGRADATION ENCORE CONTENUE 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 12,7 % à un plancher de 8,7 %.

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.

Toutefois, le nombre de demandeurs d'emploi a cru moins rapidement au premier semestre 2002 qu'au second semestre 2001.

Cette évolution a ramené le taux de chômage à 9 % de la population active, soit le niveau atteint à la fin de l'année 2000, alors que de nombreux économistes avaient prévu un taux de chômage de 9,5 % à la fin du premier semestre 2001. Cette progression contenue du taux de chômage doit être en partie attribuée à une moindre augmentation de la population active (estimations de l'INSEE) :

- en 1999 : +180.000 personnes,
- en 2001 : + 140.000 personnes,
- en 2002 : + 101.000 personnes,
- en 2003 : + 86.000 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, évaluait le taux de chômage en France au mois d'août dernier, à 8,9 % de la population active.

Il reste supérieur au taux de chômage dans l'Union européenne, évalué à 7,7 %, et à celui de la zone euro, évalué à 8,3 %.

Au sein de la zone euro, la France a un des taux de chômage les plus élevés, juste derrière l'Espagne (11,3 %) et la Finlande (9,4 %), tandis que de nombreux Etats-membres ont un taux beaucoup plus faible : 6,9 % en Belgique et en Suède, 4,5 % en Irlande, 2,8 % aux Pays-Bas. En Allemagne, le taux de chômage est de 8,3 %.

Parmi les treize Etats membres dont les données sont disponibles pour les deux derniers mois, onze ont enregistré une hausse de leur taux de chômage au cours des douze derniers mois.

Les hausses relatives les plus importantes ont été enregistrées au Luxembourg (de 2,0 % en juillet 2001 à 2,5 % en juillet 2002), aux Pays-Bas (de 2,3 % à 2,8 %), en Irlande (de 3,8 % à 4,5 %) et en Autriche (de 3,6 % à 4,2 %).

Le taux de chômage en Italie a baissé de 9,5 % en juillet 2001 à 9,0 % en juillet 2002, tandis que, sur la même période, celui du Danemark est resté stable à 4,3%.

**La dégradation observée en France par Eurostat (de 8,5 % en juillet 2001 à 8,9 % en juillet 2002) est, en valeur relative, d'un niveau comparable à celle qui a pu être observée dans l'Union européenne dans son ensemble (de 7,3% à 7,7%).**

En dehors de l'Union européenne, on peut noter qu'au Japon, le taux de chômage ressort à 5,4 % en 2002 contre 5 % en 2001, et qu'aux Etats-Unis, ce taux s'établit à 5,9 % en 2002 contre 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 décru de 29 % entre juin 1997 et juin 2002.

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

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.*

Le nombre de demandeurs d'emploi (catégorie 1) ayant un diplôme de niveau Bac + 3, ou plus, a augmenté de 24 % entre juin 2001 et juin 2002. Sur la même période, les demandes d'emploi des ingénieurs ou cadres se sont accrues de 29 %, celles des jeunes de moins de 25 ans de 13 % et celles des hommes de 14%.

Le taux de chômage des femmes s'établit en juin 2002 à 10,1 % (en baisse de 0,2 point sur un an), et reste supérieur à celui des hommes, qui s'établit à 8 % (en hausse de 0,8 point sur un an). L'écart entre hommes et femmes demeure maximal pour les moins de 25 ans (19 % / 24,1 %).

## **3. Sans réforme de la politique de l'emploi, un nouveau recul du chômage se heurterait au niveau élevé du chômage structurel.**

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

Ainsi, la précédente baisse du chômage ayant été de nature essentiellement conjoncturelle, la poursuite d'une croissance vigoureuse n'aurait pu permettre de créations d'emplois que jusqu'au seuil de 8 % de chômage.

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

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

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

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

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

**En toute hypothèse, il semble ainsi plus fructueux, à terme, de lutter contre la composante structurelle du chômage.**

## **II. LE PROJET DE BUDGET 2003 S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL**

### **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**

Il s'agit d'abord de la **poursuite de la politique d'allègement des charges pour les bas salaires.**

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 1995, de la ristourne dégressive sur les bas salaires (jusqu'à 1,3 SMIC), dite « ristourne Juppé ».

Cette politique a été poursuivie avec la diminution du temps de travail instaurée par les lois Aubry. Dans ce cadre, il est accordé aux entreprises ayant fixé leur durée collective de travail à 35 heures hebdomadaires (ou 1600 heures annuelles) une ristourne dégressive jusqu'à 1,8 SMIC, à laquelle s'ajoute une ristourne forfaitaire (636,32 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2002) par salarié.

Le projet de loi Fillon vise à instaurer à partir du 1er juillet 2003 un dispositif absorbant la « ristourne Juppé » et l'« allègement Aubry II », qui devrait 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 serait dégressive jusqu'à 1,7 SMIC.

Cette mesure a été élaborée dans le contexte de la nécessaire « convergence<sup>1</sup> 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, sera 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

---

<sup>1</sup> Un développement sur la convergence des SMIC figure en annexe.

allègements de charges, décidés dans le cadre de la réduction du temps de travail et en faveur des bas salaires.

Le financement de ces nouvelles dépenses sera notamment permis par le transfert de l'Etat au FOREC d'une fraction supplémentaire de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, pour un montant de 660 millions d'euros, et d'une augmentation des droits sur les tabacs.

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**

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. Il y a deux raisons principales à cela :

Un effet d'assiette : à 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.

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. Avec une baisse ciblée, les possibilités de substitution entre catégories de main-d'œuvre doivent également être considérées. Or, 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 raisons, indépendantes l'une 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 puisque 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 que l'on ait proposé une dégressivité des allègements de cotisations patronales sur la plage allant de 1 à 1,8 Smic pour les lois « Aubry ». En la matière, il y a un arbitrage à trouver entre efficacité sur l'emploi et dynamiques salariales individuelles.

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 % dans 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'emploi- dans la mesure où les salaires y sont généralement moins élevés.

Il faut toutefois noter que 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 » ?*

L'évolution préoccupante du chômage des jeunes depuis un an (+ 13 %) justifie pleinement la lutte ciblée que le Gouvernement a décidé de mener au moyen du nouveau contrat « jeune en entreprise » (*supra*).

Devant permettre de prendre en charge 74.000 contrats en 2003, ce dispositif devrait, à terme, 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.

Les emplois-jeunes donnent encore lieu à une dotation importante pour le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, qui repose sur la prise en compte d'un stock évalué à 213.300 emplois fin 2002, et à des sorties estimées à 65.259 en 2003.

**Faut-il en conclure que les nouveaux contrats-jeunes 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 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, les publics visés ne se recoupent pas intégralement : ils sont plus jeunes et moins diplômés pour le contrat-jeune.

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 du travail, participent indubitablement.

Par ailleurs, le Gouvernement réfléchit à la mise en place d'un « contrat d'insertion dans la vie sociale » (CIVIS) dont l'objet serait d'aider les jeunes à réaliser un projet dans le domaine social, notamment auprès d'associations. Ce dispositif ne serait pas ouvert aux administrations.

*b) Personnes en difficulté : la préférence donnée aux contrats initiative emploi (CIE) et à l'insertion par l'économique*

Les CIE sont maintenus dans la configuration prévalant lors du changement de majorité, qui résultait de recentrages successifs sur les publics les plus en difficulté. Au cours des années 2000 et 2001, les effectifs des CIE ressortent en moyenne à 248.500, l'effet de création d'emploi étant estimé à 15% de ces effectifs. Pour 2003 la dotation a été calculée sur la base de 70.000 nouvelles entrées, soit autant qu'il est finalement prévu en 2002.

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.

La baisse de 93.000 à 80.000 du nombre d'entrée dans les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), qui concernent les chômeurs de longue durée, ne s'explique que par un ajustement aux besoins.

En revanche, l'objectif de promouvoir l'emploi dans le secteur marchand a conduit à diminuer le nombre d'ouvertures des CES (de 260.000 à 160.000) et des CEC (de 45.000 à 30.000). Le Gouvernement réfléchit à un nouveau recentrage de ces dispositifs compatible avec l'évolution du marché de l'emploi, qui sera par ailleurs susceptible d'infléchir la diminution du nombre d'ouvertures initialement fixée.

### **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 de mener à son terme la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle qu'avait engagée le précédent Gouvernement depuis 1999.

Il en résultera une nouvelle diminution des ressources du budget général, évaluée pour 2003 à 1,83 milliard d'euros.

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

##### **1. L'amélioration qualitative**

###### *a) La formation*

La participation totale de l'Etat à la formation professionnelle n'augmente que de 0,8% en 2003, mais en réalité, l'action en faveur de la formation professionnelle est sensiblement renforcée car certains crédits enregistrent des diminutions qui sont sans conséquences, tandis que d'autres sont utilement augmentés.

En effet, d'une part, les exonérations de charges spécifiques aux contrats de qualification-adulte sont en forte baisse en raison de leur remplacement progressif par le dispositif d'exonération de droit commun, qui n'a pas d'impact sur le budget du travail. Mais l'effort en direction de la formation professionnelle en alternance est néanmoins maintenu avec l'ouverture, comme en 2002, de 375.000 nouveaux contrats. Par ailleurs, le recul des crédits destinés à financer l'allocation de formation-reclassement (AFR) s'explique par la fin de la dégressivité des allocations de chômage (*infra*).

D'autre part, les actions de formation à la charge de l'Etat augmentent de 9,8 % en raison de la mise en place du dispositif de validation de l'expérience (VAE) qui permettra de favoriser la reconnaissance de l'expérience professionnelle acquise par les salariés en vue de l'obtention d'un diplôme ou d'un titre, et du redéploiement de l'allocation de fin de formation (AFF) (*infra*).



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

Dans le cadre de la loi de modernisation sociale, les moyens dévolus à la GPEC vont permettre d'appuyer la réflexion des entreprises sur leur gestion prévisionnelle des ressources humaines.

*c) L'« assurance emploi »*

Ce dispositif participe 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. A cet effet, un « compte personnel de formation » pourrait être mis en place. Il s'articulerait avec la validation des acquis de l'expérience (VAE) et devrait permettre d'aborder la mobilité dans de meilleures conditions tout en optimisant les chances de réussites dans les parcours professionnels, grâce aux moyens et au temps dégagés pour la formation et la qualification.

Le ministre des affaires sociales a rencontré les organisations patronales et salariées au cours du mois de juillet, et souhaite vivement une reprise des négociations, qui avaient été suspendues, sur ce thème. Il n'y a donc aucune traduction budgétaire dans la loi de finances pour 2003. Une intervention financière éventuelle de l'État, comme cela avait été envisagé par les partenaires sociaux dans le dernier projet d'accord, ne trouverait une traduction budgétaire, au plus tôt, que dans la loi de finances pour 2004.

**2. L'amélioration quantitative : diminution des crédits de préretraite et renforcement de la prime pour l'emploi (PPE)**

Il s'agit, pour ces politiques, de restaurer l'offre<sup>1</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.

Ainsi, l'aménagement de la prime pour l'emploi s'inscrit dans cette logique : son accroissement au profit des travailleurs à temps partiel est de nature à favoriser le retour à l'emploi dans un plus grand nombre de situations. Le coût fiscal de cette mesure est évalué à 180 millions d'euros. Son effet sur l'offre d'emploi risque cependant 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.

Le resserrement des conditions d'accès aux préretraites FNE participe du souci de relever le taux d'activité des salariés âgés, qui est particulièrement

---

<sup>1</sup> au sens économique, c'est à dire l'offre des travailleurs (sur le marché du travail), qui se trouvent parfois, au sens habituel, être « demandeurs d'emploi »

faible en France. L'idée est de cibler la mesure sur les salariés qui sont difficilement reclassables, sur les salariés des PME et des entreprises en redressement ou liquidation judiciaire, et dans les bassins d'emploi en difficulté.

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

#### **1. La création d'entreprises**

Les moyens dévolus aux « chèques-conseil » et au développement d'entreprises nouvelles sont reconduits, tandis que la réflexion du gouvernement sur de nouveaux moyens destinés à favoriser la création d'entreprise est engagée dans le cadre du futur projet de loi destiné à promouvoir l'« initiative économique ».

#### **2. Le régime des heures supplémentaires**

La réforme des lois Aubry prévue par le projet loi Fillon, et le décret du 15 octobre 2002 qui rehausse le contingent d'heures supplémentaires de 130 heures à 180 heures, 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 l'embauche à terme si le volume de travail requis est amené à se stabiliser à un niveau plus élevé.

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

Dans la même optique, un certain nombre de dispositions de la loi de modernisation sociale destinées à rendre plus rigide la procédure de licenciement économique seront gelées. En effet, il y a vraisemblablement plus à attendre, en terme d'impact sur l'emploi, du renoncement à un dispositif propre à décourager certains entrepreneurs d'embaucher, que de sa mise en œuvre dans la perspective de retarder des licenciements économiques inéluctables. Pour faire face aux évolutions d'une société moderne, il semble en effet plus sûr d'accroître les possibilités de formation et de s'orienter à terme vers un dispositif de type « assurance-emploi » (*supra*).

***D. UN RENVERSEMENT DE PERSPECTIVE EN MATIÈRE DE LUTTE  
CONTRE LE CHÔMAGE CONJONCTUREL***

La politique de l'emploi menée par le Gouvernement peut également être analysée comme procédant à un transfert progressif de la sphère publique vers la sphère privée de la charge de la lutte contre la composante conjoncturelle du chômage.

L'amélioration de la prime pour l'emploi, la baisse progressive de l'impôt sur le revenu, et la forte augmentation, entre 2003 et 2005, du pouvoir d'achat des minima salariaux, sont en effet de nature à soutenir la demande et à favoriser l'emploi. Ainsi devrait être assurée progressivement la montée en puissance de la sphère privée dans le soutien conjoncturel à l'emploi, en remplacement des dispositifs les plus administrés (les CES et même les SIFE collectifs ont ainsi fait l'objet d'une gestion contra-cyclique, tandis que les emplois-jeunes avaient également été instaurés dans cette optique de soutien conjoncturel à l'emploi).

Par ailleurs, l'assainissement des finances publiques qui est attendu de l'action du Gouvernement devrait permettre, à terme, de réserver la possibilité de mener une politique budgétaire énergique de soutien à l'activité en cas de ralentissement de la conjoncture.

### **III. LE BUDGET DU TRAVAIL OFFRE UNE VISION DE PLUS EN PLUS PARTIELLE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI**

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

#### ***A. LA QUASI-DISPARITION DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES 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, (« ristourne Juppé »).

Dans un premier temps, la compensation par le budget de l'Etat de ces exonérations de cotisations sociales a été à l'origine de la croissance du budget du travail, passé de 12,87 milliards d'euros en 1993 à 22,93 milliards d'euros en 1997, soit une progression de 78,2 % en quatre ans. Au cours de la même période, en effet, le montant des exonérations de cotisations sociales compensées est passé de 1,84 milliard d'euros 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.

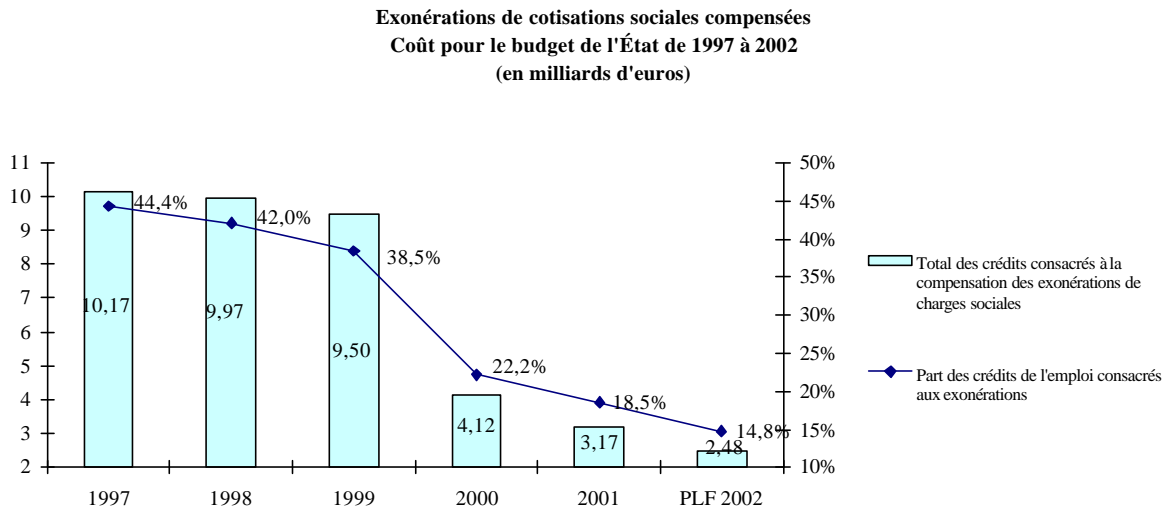
Toutefois, la politique de réduction du temps de travail décidée par le précédent Gouvernement à partir de 1997 a conduit ce dernier à procéder à de multiples modifications du périmètre du budget du travail.

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

Mais en 2000, la création du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) destiné à compenser aux régimes de base de sécurité sociale les pertes de cotisations liées aux mesures générales d'allègements de charges portant sur les bas salaires et la réduction du temps de travail, s'est traduite par une débudgétisation massive, le budget du travail se voyant priver, au profit du FOREC, des crédits destinés à

compenser les exonérations de cotisations sociales. Jusqu'en 2002, cette orientation a été systématisée.

Le graphique suivant rend compte de ces dernières évolutions.



Source : Agence comptable centrale du Trésor

Cette orientation est confirmée en 2003, car le FOREC est appelé à prendre en charge le dispositif unifié de compensation d'exonération de charges sociales programmé par la « loi Fillon ».

**Dès lors, le montant du budget du travail poursuit sa diminution, sans rendre compte de la politique d'exonérations générales sur les bas salaires, qui est devenue la principale politique de l'emploi.**

**En effet, le coût des allègements de charges financés par le FOREC en 2003 s'élèvera à 16,56 milliards d'euros, soit un montant pour la première fois supérieur à celui prévu pour le budget du travail (15,72 milliards d'euros).**

Alors que la **compensation des exonérations de charges** représentait **38,5 % des crédits du budget du travail en 1999**, elle n'en représente plus que **15,8 % en 2002**, et **14,6 % en 2003**, le tableau suivant rendant compte de cette dernière évolution.

<b>EXONERATIONS DE COTISATIONS PRISES EN CHARGE PAR LE BUDGET DU TRAVAIL</b>			
<i>En milliers d'euros</i>	<b>2002 (2)</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>évolution 2003 / 2002</b>
Contrats d'apprentissage	824 750	814 520	-1,24%
Contrats de qualification - jeunes	423 700	411 980	-2,77%
Contrats de qualification - adultes	31 710	3 200	-89,91%
Contrats initiative-emploi (CIE)	427 920	142 000	-66,82%
Insertion par l'économique	57 920	42 230	-27,09%
Contrats de retour à l'emploi (CRE)	9 910	9 910	0,00%
Exonérations relevant de la promotion de l'emploi (agrégat 04) (1) (2)	901 850	873 630	-3,13%
<b>Total des exonérations</b>	<b>2 677 760</b>	<b>2 297 470</b>	<b>-14,20%</b>
Budget du Travail (2)	16 923 779	15 718 993	-7,12%
<b>Part des exonérations dans le budget du travail</b>	<b>15,82%</b>	<b>14,62%</b>	<b>-7,63%</b>
<i>(1) cf tableau figurant au B du IV</i>			
<i>(2) compte tenu de la part de l'ajustement opéré en loi de finances rectificative pour 2002 correspondant à un ajustement aux besoins (170 M€)</i>			

**La récente annonce gouvernementale de la suppression du FOREC, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, porte, entre autres espoirs, celui du retour à une plus grande lisibilité de la politique de l'emploi.**

## B. LE COÛT TOTAL DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Dès lors, il semble 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.

Le tableau suivant retrace cette évolution consolidée.

<i>en milliers d'euros</i>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>évolution 2003 / 2002</b>
Lois de finances initiales	16 753 779	15 718 993	-6,18%
FOREC (droits constatés)	15 560 000	16 560 000	6,43%
<b>Total</b>	<b>32 313 779</b>	<b>32 278 993</b>	<b>-0,11%</b>

Il en ressort une quasi-stagnation (-0,11 %) des moyens mis en œuvre, qui recouvre donc un double mouvement :

1°) une augmentation générale des moyens mis au service des dispositifs d'exonération de charges sociales, comme le montre le tableau suivant.

<i>en milliers d'euros</i>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>évolution 2003 / 2002</b>
Total des exonérations prises en charge par le budget du travail (1)	2 677 760	2 297 470	<b>-14,20%</b>
FOREC (droits constatés)	15 560 000	16 560 000	6,43%
<b>Total des exonération prises en charge par le budget du travail et le FOREC</b>	<b>18 237 760</b>	<b>18 857 470</b>	<b>3,40%</b>

(1) compte tenu de la part de l'ajustement opéré en loi de finances rectificative pour 2002 correspondant à un ajustement aux besoins (170 M€)

Cette augmentation recouvre elle-même deux mouvements contraires : une augmentation des ressources consacrées aux dispositifs généraux d'exonération pris en charge par le FOREC, et la **diminution** concomitante, mais d'une moindre ampleur, **des moyens consacrés aux dispositifs spéciaux d'exonération pris en charge par le budget du travail ;**

2°) en contrepartie, une diminution des moyens consacrés aux autres dispositifs de l'emploi (tableau suivant), essentiellement imputable à la baisse

des moyens affectés aux dispositifs destinés aux publics prioritaires relevant du secteur non marchand (*supra*).

<i>en milliers d'euros</i>	<b>2002</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>évolution 2003 / 2002</b>
Budget du Travail (1)	16 923 779	15 718 993	-7,12%
Total des exonérations prises en charge par le budget du travail (1)	2 677 760	2 297 470	-14,20%
<b>Budget du Travail hors prise en charge des exonérations</b>	<b>14 246 019</b>	<b>13 421 523</b>	<b>-5,79%</b>

(1) compte tenu de la part de l'ajustement opéré en loi de finances rectificative pour 2002 correspondant à un ajustement aux besoins (170 M€)



#### IV. LE CALIBRAGE DES CRÉDITS EST PERFECTIBLE

##### A. LA FIN DE LA SURDOTATION DES CRÉDITS FINANÇANT LES EMPLOIS-JEUNES

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

La gestion 2000 s'est encore soldée par 53,40 millions d'euros de crédits non utilisés, reportés sur 2001, puis la gestion 2001 ne s'est plus soldée que par 12,4 millions d'euros de reports sur 2002.

L'extinction du programme emplois-jeunes ne devrait pas être de nature à contrarier ce mouvement.

##### B. LA SOUS-DOTATION AFFICHÉE DES CONTRATS EMPLOI-SOLIDARITÉ (CES)

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 est envisagé –c'est 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.

Cette opération suscite deux réflexions de la part de votre rapporteur spécial.

D'abord, 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.

Toutefois, 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.

En effet, au sein du Titre IV « interventions publiques » du budget du travail, dont les crédits s'élèvent à 13,857 milliards d'euros (soit 88% de ce budget), 10,432 milliards d'euros (soit 75% des crédits figurant au titre IV) viennent abonder des crédits se rapportant à des chapitres figurant sur l'état H pour 2003. Parmi les nombreuses lignes budgétaires concernées figure ainsi celle destinée aux contrats emploi-solidarité.

**Si la loi organique relative aux loi de finances du 1er août 2001 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 sur les crédits du titre IV : 1,196 milliard de reports de la gestion 2000 sur l'exercice 2001, soit **7,8 %** des montants accordés en loi de finances initiale pour 2001, puis 1,378 milliards de reports de la gestion 2001 sur l'exercice 2002, soit **9,42 %** des montants accordés (le montant total des reports du budget général n'excédait pas 4,75 % de la gestion 2000 sur l'exercice 2001, mais il est vrai que les crédits de fonctionnement y sont plus importants que les crédits d'intervention). Les reculs successifs du nombre d'entrées dans l'ensemble des dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi (-5,1 % en 1999, -8,2 % en 2000, -13,2 % en 2001) ont pu favoriser cette augmentation.

Or ces reports, quand ils sont libres d'emploi, 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, encore en vigueur, n'avait pas vocation à systématiser. **Il conviendra de suivre avec attention la pratique du nouveau Gouvernement concernant leur utilisation, et de faire, s'il y a lieu, la part de l'imprévisibilité, et celle de l'imprévision.**

D'autre part, il est à craindre que le gouvernement ne soit amené à pratiquer d'autres modifications réglementaires d'importance. Elles concerneraient, d'une façon générale, les crédits figurant sur les lignes se rapportant aux actions en faveur des publics prioritaires. En effet, le risque semble accru d'assister l'année prochaine à une situation de l'emploi dégradée au regard de celle ayant servi de fondement à la construction du présent budget, même en tenant compte du doublement des entrées en CES, qui, au surplus, se révèle une hypothèse basse, les dernières déclarations gouvernementales faisant état d'un triplement.

Si votre rapporteur spécial adhère totalement aux nouvelles orientations prises par le Gouvernement en matière de politique de l'emploi, et

s'il approuve, par avance, les aménagements qui pourront être faits en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi compte tenu de l'évolution de l'environnement économique, **il lui semble que le budget du travail a été le lieu inapproprié d'une certaine pédagogie gouvernementale, montrant les choses telles qu'elles devraient être, plutôt que telles qu'elles seront.**

## V. LA PERSPECTIVE DE LA PLEINE APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 EST ENCORE PEU TANGIBLE

### A. LA POURSUITE DE LA DÉMARCHE DE GLOBALISATION DES CRÉDITS DANS LA PERSPECTIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

Le projet de budget de la section travail pour 2003 traduit certaines avancées qui vont dans le sens d'une globalisation des crédits, démarche impulsée 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 :

- d'une part, **la dotation globale des moyens de fonctionnement destinés aux services déconcentrés bénéficie de nouveaux transferts** : crédits de communication, de formation, d'informatique, de modernisation et certains crédits de certification professionnelle ;

- d'autre part, **la mesure expérimentale de globalisation des crédits concernant la région Centre lancée au cours de l'année 2002 est renforcée.**

Une convention triennale 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 recouvre 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>1</sup> a été instauré entre ces deux lignes, préfigurant la pleine application de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

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

---

<sup>1</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.

Par ailleurs, les crédits de fonctionnement des services centraux sont désormais globalisés sur un article unique.

***B. L'INSUFFISANCE DES INDICATEURS DE RÉSULTATS MIS EN PLACE  
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 en revanche assez bien conçus, et à la hauteur de certains enjeux. Malheureusement, les tableaux qui leur correspondent sont 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.**

Or, **la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (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 futurs programmes et les indicateurs de résultat qui leur seront associés se poursuit de façon autonome.**

## CHAPITRE II

### EXAMEN DES CRÉDITS DU TRAVAIL POUR 2003

*Avertissement : sauf indication particulière, les comparaisons effectuées entre crédits affectés au Travail pour 2002 et 2003 s'entendent en loi de finances initiale.*

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les crédits du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité relevant du fascicule « travail » (précédemment dénommé « emploi ») s'élèvent à **15,72 milliards d'euros**. Ils s'établissaient à 16,75 milliards d'euros en 2002, et à 17,05 milliards d'euros en 2001.

Ces crédits connaissent donc une **diminution de 6,2 %**, après une baisse de 1,6 % l'année dernière.

**L'évolution de ce budget ne permet pas, toutefois, de rendre compte de l'effort entrepris par le Gouvernement en direction de l'emploi. En effet, de nouveaux allègements de charges sociales et de taxe professionnelle, ainsi que le renforcement de la prime pour l'emploi, ne sont pas appréhendés par le budget du travail.**

Les dépenses de ce budget sont consacrées aux moyens de fonctionnement à hauteur de 11,5 % (10,6 % en 2002 et 9,6 % en 2001), et aux dépenses d'intervention à hauteur de 88,2 % (près de 89 % en 2002 et près de 90 % en 2001). Le montant des dépenses en capital est limité à 56,7 millions d'euros, soit moins de 0,5 % de l'ensemble des crédits.

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

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

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

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

**Récapitulation des crédits**  
(en euros)

	Autorisations de programmes		Crédits de paiements				
	Dotations 2002	Demandées pour 2003	Dotations 2002	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2003
<b>Titre III Moyens des services</b>							
Personnel. Rémunérations d'activité			307 474 988	395 202	307 870 190	960 566	308 830 756
Personnels en retraite. Pensions et allocations			65 700 001	200 000	65 900 001		65 900 001
Personnel en activité et en retraite. Charges sociales			50 574 579	151 177	50 726 356	-580 395	50 145 961
Matériel et fonctionnement des services			67 185 843	-2 834 334	64 351 509	3 816 478	68 167 987
Subventions de fonctionnement			1 186 464 298	-13 610 000	1 172 854 298	33 260 510	1 206 114 808
Dépenses diverses			99 936 696	3 157	99 939 853	6 381 357	106 321 210
<i>Totaux titre III</i>			<i>1 777 336 405</i>	<i>-15 694 798</i>	<i>1 761 642 207</i>	<i>43 838 516</i>	<i>1 805 480 723</i>
<b>Titre IV Interventions publiques</b>							
Action éducative et culturelle			4 636 759 902	-10 669 900	4 626 090 002	57 273 284	4 683 363 286
Action économique. Encouragements et interventions			9 142 998 105	-1 032 100	9 141 966 005	-1 270 570 613	7 871 395 392
Action sociale. Assistance et solidarité			1 120 400 000		1 120 400 000	181 650 000	1 302 050 000
<i>Totaux titre IV</i>			<i>14 900 158 007</i>	<i>-11 702 000</i>	<i>14 888 456 007</i>	<i>-1 031 647 329</i>	<i>13 856 808 678</i>
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>16 677 494 412</b>	<b>-27 396 798</b>	<b>16 650 098 214</b>	<b>-987 808 813</b>	<b>15 662 289 401</b>
<b>Titre V Investissements exécutés par l'Etat</b>							
Equipements administratifs et divers	10 670 000	11 390 000	4 575 000			3 000 000	3 000 000
<i>Totaux titre V</i>	<i>10 670 000</i>	<i>11 390 000</i>	<i>4 575 000</i>			<i>3 000 000</i>	<i>3 000 000</i>
<b>Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat</b>							
Equipement culturel et social	74 430 000	87 140 000	71 710 000		28 864 000	24 840 000	53 704 000
<i>Totaux titre VI</i>	<i>74 430 000</i>	<i>87 140 000</i>	<i>71 710 000</i>		<i>28 864 000</i>	<i>24 840 000</i>	<i>53 704 000</i>
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>85 100 000</b>	<b>98 530 000</b>	<b>76 285 000</b>		<b>28 864 000</b>	<b>27 840 000</b>	<b>56 704 000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>85 100 000</b>	<b>98 530 000</b>	<b>16 753 779 412</b>		<b>16 678 962 214</b>	<b>-959 968 813</b>	<b>15 718 993 401</b>

Source : Bleu « travail » - PLF 2003

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 relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, la lecture des agrégats, instaurés depuis la loi de finances pour 1996, permet de rendre compte dans une mesure acceptable de l'évolution de la politique de l'emploi. En effet, les agrégats ont été créés afin de regrouper par objectifs 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.

(en millions d'euros)

**Évolution des crédits par agrégat**

	<b>Loi de finances initiale pour 2002</b>	<b>Loi de finances initiale pour 2003</b>	<b>Progression 2003/2002</b>
<b>Premier agrégat</b> : gestion de la politique de l'emploi	<b>2.621</b>	<b>2.645</b>	<b>0,9 %</b>
<b>Deuxième agrégat</b> : participation de l'État à la formation professionnelle	<b>3.902</b>	<b>3.932</b>	<b>0,8 %</b>
<b>Troisième agrégat</b> : action de l'État en faveur des publics prioritaires	<b>7.740</b>	<b>6.378</b>	<b>-17,6 %</b>
<b>Quatrième agrégat</b> : promotion de l'emploi et adaptations économiques	<b>911</b>	<b>1.036</b>	<b>13,8 %</b>
<b>Cinquième agrégat</b> : financement du retrait d'activité et participation de l'État aux dépenses de chômage	<b>1.579</b>	<b>1.727</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 **2,65 milliards d'euros, en progression de 0,9 %** par rapport à 2002. Ils représentent 16,8 % de l'ensemble des dépenses du budget du travail (15,7 % en 2002).

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

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				
	Dotations 2002	Demandées pour 2003	Dotations 2002	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	Total pour 2003
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre III			1 777 336 405	-15 694 198	1 761 642 207	+43 838 516	1 805 480 723
<i>Personnel</i>			423 749 568	+746 979	424 496 547	380 171	424 876 718
<i>Fonctionnement</i>			1 353 586 837	-16 441 177	1 337 145 660	+43 458 345	1 380 604 005
Titre IV			780 102 340	-11 574 900	768 527 440	+19 807 438	788 334 878
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>2 557 438 745</b>	<b>-27 269 098</b>	<b>2 530 169 647</b>	<b>+63 645 954</b>	<b>2 593 815 601</b>
<b>Dépenses en capital</b>							
Titre V	10 670 000	11 390 000	4 575 000			+3 000 000	3 000 000
Titre VI	62 137 000	72 540 000	59 417 000		28 864 000	+19 840 000	48 704 000
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>72 807 000</b>	<b>83 930 000</b>	<b>63 992 000</b>		<b>28 864 000</b>	<b>+22 840 000</b>	<b>51 704 000</b>
<b>TOTAUX GENERAUX</b>	<b>72 807 000</b>	<b>83 930 000</b>	<b>2 621 430 745</b>	<b>-27 269 098</b>	<b>2 559 033 647</b>	<b>+86 485 954</b>	<b>2 645 519 601</b>

Source : Bleu « travail » - PLF 2003

## A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits de dépenses de personnel du ministère (administration centrale et services déconcentrés) s'établissent, en 2003, à **432,5 millions d'euros**, en **augmentation de 0,2 %**.

Le tableau suivant retrace les mouvements que recouvre cette évolution :

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2002</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>LFI 2003 / LFI 2002</b>
Rémunérations	307,5	308,8	0,4 %
Pensions	65,7	65,9	0,3 %
Charges sociales	44	43,1	-2 %
Région Centre (dotation globalisée)	12,1	13,1	8,3 %
Dans les services déconcentrés, coordonnateurs emploi-formation et secrétariat	2,5	1,5	-40 %
<b>Total des crédits de personnel</b>	<b>431,8</b>	<b>432,5</b>	<b>0,2 %</b>

La faiblesse de la progression des dépenses de personnel s'explique d'abord par une suppression nette de 59 emplois (contre une création nette de 140 emplois en 2002 et de 194 en 2001), pour un effectif total de 10.593 emplois budgétaires au 31 décembre 2002. Cette diminution nette se décompose en une création nette de 4 emplois dans l'administration centrale, et une suppression nette de 63 emplois au sein des services déconcentrés du ministère.

La décomposition analytique des 0,7 million d'euros d'augmentation entre les crédits votés pour 2002 et le projet de loi de finances initiale pour 2003 permet de relever les principaux mouvements suivants :

- Réforme du statut des contrôleurs du travail : + 1,1 million d'euros
- Création de 20 emplois pour titularisation dans le cadre du plan Sapin : + 0,8 million d'euros
- Transformations et « repyramidages » d'emplois : + 0,5 million d'euros
- Revalorisation indemnitaire : + 1,8 million d'euros
- Effet de la revalorisation de la valeur du point : + 0,6 million d'euros

- Nouvelle bonification indiciaire (NBI) : + 0,4 million d'euros
- Ajustement des crédits de rémunération aux besoins des services et aux suppressions d'emploi : - 2,9 millions d'euros
- Ajustement des crédits de rémunération des secrétaires de coordonnateurs emplois-formation : - 1 million d'euros
- Ajustement des crédits de vacances : - 0,8 million d'euros

La modération de l'évolution des dépenses de personnel appelle d'autres commentaires.

D'abord, le budget du travail n'enregistre pas les effets de l'augmentation de la valeur du point de 0,7 % programmée en décembre 2002, qui sont enregistrés dans le budget des charges communes, ni les effets de celles qui sont susceptibles d'intervenir en 2003, qui ne sont enregistrés nulle part.

Ensuite, la baisse du montant des charges sociales doit être essentiellement attribuée au mouvement de « déprécarisation<sup>1</sup> » : la diminution du nombre d'emploi recouvre une diminution nette de 168 emplois de contractuels, et une augmentation nette de 107 emplois de fonctionnaires. 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.

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 6,5 millions d'euros à 7 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> En application des plans de résorption de l'emploi précaire (« plan Le Pors » et « plan Sapin »).

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

- **Les crédits de matériel et fonctionnement des services centraux augmentent de 4,22 % pour atteindre 61,41 millions d'euros.** Cette hausse est pourtant atténuée par un nouveau transfert de crédits opéré vers la dotation globale des services déconcentrés.

Les crédits **des services centraux** sont désormais globalisés sur un article unique (article 20 « moyens de fonctionnement de l'administration centrale »). Leur augmentation est en partie imputable à celle des crédits informatiques ( + 1,5 million d'euros), qu'explique la nécessité d'étendre et d'adapter les applications existantes, et de poursuivre l'objectif d'équipement de la totalité des effectifs

Les crédits de matériel et fonctionnement **des services déconcentrés** augmentent de 6,15 % pour s'établir à 89,3 millions d'euros. Cette hausse est pour une large part imputable à un transfert de crédits précédemment inscrits sur d'autres chapitres budgétaires. Ils sont effectués dans le cadre de la globalisation des crédits des services déconcentrés, et se situent dans le sillage du mouvement de transfert initié en loi de finances initiale pour 2002, qui donnait suite à l'orientation du comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000 .

- **Les crédits d'équipement** sont ramenés de 4,58 millions d'euros à 3 millions d'euros, soit une diminution de 34 %. L'essentiel des crédits est consacré à l'entretien, la rénovation et l'extension des locaux des services déconcentrés. La baisse s'explique par un ajustement aux besoins.

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

### **1. L'Agence nationale pour l'emploi**

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

Les deux premiers contrats de progrès conclus 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 été renforcée. Le second contrat de progrès a notamment permis de clarifier les relations avec les ASSEDIC auprès desquelles s'opèrent les inscriptions, l'ANPE se concentrant sur son véritable métier, l'emploi.

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

**Contenu du troisième contrat de progrès  
entre l'État et l'Agence nationale pour l'emploi(1999-2003)**

**Les grands axes**

- 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 la démarche individualisée et concerne désormais 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) Les crédits pour 2003*

Pour 2003, la subvention de fonctionnement augmente de **1,7 %** (après + 11,3 % en 2002), pour s'établir à **1,185 milliard d'euros**. Ce tassement de l'augmentation résulte du fait que les PAP-ND ont atteint leur régime de croisière. L'augmentation doit être essentiellement attribuée à

l'évolution de la masse salariale (+3%), qui résulte de l'effet combiné de la revalorisation du point de la fonction publique, et de l'extension en année pleine du coût des 570 emplois créés en 2002.

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

La contribution de l'Etat à l'AFPA en 2003 s'élève à **756,16 millions d'euros**, un **montant quasi-égal à celui retenu pour 2002** (lui-même en progression de 1,7 % par rapport à 2001). La subvention de fonctionnement augmente de 1,7 %, pour s'établir à 714,36 millions d'euros, et les moyens en capital, qui s'élèvent à 41,80 millions d'euros, diminuent de 19,6 %. L'évolution de ces moyens s'inscrit dans le contrat de progrès (1999-2003) signé avec l'Etat.

Dans ce cadre, les liens 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.

Parmi ses objectifs, l'AFPA vise à atteindre en 2003 un taux de 80 % de demandeurs d'emploi de plus de 25 ans parmi les personnes entrant en formation.

### 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 2003 / 2002
Centre d'études de l'emploi	5,69	+ 6,1 %
Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)	2,39	+ 2,7 %
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail	11,48	+ 1,8 %
Autres	1,5	-33,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>21,06</b>	<b>- 0,8 %</b>

### 4. Une expérimentation intéressante : la globalisation des crédits des services de la région Centre

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

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

Un nouveau chapitre budgétaire a ainsi été créé. Sa dotation, d'un montant de **16 millions d'euros, augmente de 7,5 %**. Elle se répartit en deux articles. Ainsi, 13,13 millions d'euros (+ 9 %) sont inscrits au titre des dépenses de personnel, et 2,87 millions d'euros (+1,2 %) au titre de la dotation globale de fonctionnement.

Ces augmentations sont le résultat de la consolidation d'un mouvement de crédits de fonctionnement et de personnel intervenu en 2002. Pour 2003, cette expérience a trouvé un prolongement avec le programme « accès à l'emploi » (*infra*).

Les indicateurs de coût du premier agrégat ont évolué de la manière suivante depuis 2000 :

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

Composantes de l'agrégat	2000	2001	2002	2003	
			LFI	PLF	Prévision de dépense en gestion
Administration générale	462	482	588	595	595
Agence nationale pour l'emploi (ANPE) <sup>(1)</sup>	973	1 080	1 172	1 192	1 192
Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et autres organismes de formation <sup>(1)</sup>	729	741	763	765	765
Relations du travail et amélioration des conditions de travail	45	49	44	44	44
Etudes et coopération internationale	17	17	19	16	16
Frais de gestion du CNASEA	33	35	35	29	29
<b>Total</b>	<b>2 259</b>	<b>2 404</b>	<b>2 621</b>	<b>2 641</b>	<b>2 641</b>

(1) y compris crédits d'investissement

**Indicateur de coûts : effectifs budgétaires**

Composantes de l'agrégat	2000	2001	2002	2003	
			LFI	PLF	Prévision de dépense en gestion
Administration générale	10 115	10 339	10 593	10 534	10 534
Agence nationale pour l'emploi (ANPE) <sup>(1)</sup>	16 990	17 223	17 573	17 573	17 573
Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) : nombre de salariés (ETP)	10 919	11 244	11 308	11 315	11 315
<b>Total</b>	<b>38 024</b>	<b>38 806</b>	<b>39 474</b>	<b>39 422</b>	<b>39 422</b>

(1) Hors 3 650 agents financés par l'UNEDIC en 2002 et 2003 pour la mise en place du PARE

Source : "bleu" travail PLF 2003



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

Les crédits du deuxième agrégat, relatifs à la formation professionnelle, s'élèvent à **3,93 milliards d'euros** en 2003, en augmentation de 0,8 % par rapport à 2002. Ils représentent **25 % de l'ensemble des dépenses de ce budget**.

### Participation de l'Etat à la formation professionnelle

	Autorisations de programme		Crédits de paiement				Total pour 2003
	Dotations 2002	Demandées pour 2003	Dotations 2002	Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
<b>Dépenses ordinaires</b>							
Titre IV			3 889 592 854	-9 100	3 889 583 754	+37 465 846	3 889 583 754
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires</b>			<b>3 889 592 854</b>	<b>-9 100</b>	<b>3 889 583 754</b>	<b>+37 465 846</b>	<b>3 927 049 600</b>
<b>Dépenses en capital</b>							
Titre VI	12 293 000	14 600 000	12 293 000			+5 000 000	5 000 000
<b>Totaux pour les dépenses en capital</b>	<b>12 293 000</b>	<b>14 600 000</b>	<b>12 293 000</b>			<b>+5 000 000</b>	<b>5 000 000</b>
<b>Totaux généraux</b>	<b>12 293 000</b>	<b>14 600 000</b>	<b>3 901 885 854</b>	<b>-9 100</b>	<b>3 889 583 754</b>	<b>+42 465 846</b>	<b>3 932 049 600</b>

Source : "bleu" travail PLF 2003

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 2,069 milliards d'euros en 2002 à **1,965 milliards d'euros en 2003**, soit une **baisse de 5 %**. Cette baisse s'explique par le transfert aux régions de la gestion des primes d'apprentissage à hauteur de 2,2 points, par une plus juste évaluation du coût des contrats de qualification-jeune, et par l'impact progressif de la réforme du soutien aux contrats de qualification-adulte.

## 1. Les contrats d'apprentissage

Depuis 1979, l'Etat compense auprès des régimes sociaux les exonérations des cotisations sociales salariales et patronales assises sur les rémunérations des apprentis (qui représentent 25 % à 78 % du SMIC). 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 5 %, s'établissent à 1,530 milliard d'euros**, répartis en 715,74 millions d'euros (crédits en baisse de 8,9 %) pour les primes, et 814,52 millions d'euros (crédits en baisse de 1,2 %) au titre de l'exonération de cotisations sociales.

La forte baisse de ces crédits résulte de l'article 107 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui transfère aux régions la charge de l'*indemnité compensatrice forfaitaire* à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 (cf. examen de l'article rattaché – *infra*).

**L'examen des dernières exécutions budgétaires montre la difficulté d'évaluer précisément ce type de crédits, compte tenu de l'incertitude pesant sur le nombre d'entrées réalisées.** Le présent projet de budget prévoit 240.000 nouveaux contrats, tout comme en loi de finances initiales pour 2002, alors qu'il n'en est plus attendu, pour cette année, que 225.000.

## 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 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 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 2003 s'établit à **411,98 millions d'euros**, soit une **diminution de 2,8 %** par rapport à l'année

précédente. Cette baisse fait suite à une surévaluation en 2002 du nombre d'entrées dans ces dispositifs : 135.000 initialement prévues au lieu de 125.000 vraisemblablement réalisées. Pour 2003, il est à nouveau prévu 135.000 entrées, mais les paramètres retenus pour le calcul de la dotation (durée des contrats, âge moyen des bénéficiaires) ont été modifiés, ce qui explique la diminution des crédits.

La dotation pour les primes de qualification, qui s'établissait à 23,93 millions d'euros en 2001, a été supprimée à partir de 2002.

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

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

Les crédits destinés à ce dispositif, **en baisse de 34,4 %**, s'élèvent à **22,71 millions d'euros**. Ils se décomposent de la façon suivante : 3,20 millions d'euros au titre de l'exonération de cotisations sociales, et 19,51 millions d'euros pour le financement des primes.

Ce dispositif avait été présenté comme l'une des principales mesures de la loi contre les exclusions.

A compter du 1er janvier 2002, le dispositif a été profondément modifié, le régime d'exonération spécifique relatif aux contrats de qualification adultes ayant été remplacé par les allègements de charges sociales de droit commun (« ristourne Juppé » ou « allègements Aubry »). En contrepartie, la prime a été substantiellement revalorisée. Pour 2003, les exonérations ne se rattachent donc plus qu'aux contrats conclus avant le 1er janvier 2002.

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	Prévisions 2002	PLF 2003
<b>En contrat d'apprentissage</b>	213 892	223 837	232 769	235 516	240 000	240 000
<b>En contrat de qualification (jeunes)</b>	114 876	116 677	132 274	130 398	135 000	135 000
<b>En contrat de qualification (adultes)</b>		3 207	6 548	8 375	14 000	14 000
<b>Total</b>	<b>328 768</b>	<b>343 721</b>	<b>371 591</b>	<b>374 289</b>	<b>389 000</b>	<b>389 000</b>

**Stocks annuels moyens (France métropolitaine)**

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

Source : « bleu » travail – PLF 2003.

**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 **529,94 millions de francs** en 2003, contre 582,14 millions de francs en 2002, soit une **augmentation de 9,8 %**.

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

Elles **augmentent de 12,8 %**, pour s'établir à **195,05 millions d'euros** en 2003.

*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 41,54 millions d'euros pour 2002, sont reconduits à l'identique pour 2003.

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

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

Les crédits de fonctionnement à la charge de l'Etat inscrits en 2003 s'élèvent à 62,09 millions d'euros, en augmentation de 16 %. Elle résulte du retour en 2003 au niveau de consommation initialement planifié, un montant très inférieur ayant été inscrit en loi de finances initiale pour 2002 en raison du retard pris dans l'exécution des contrats.

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

Pour 2002, il avait été créé un nouvel article 43, doté de 3,64 millions d'euros, destiné à la validation des acquis de l'expérience ; en effet, le droit que l'article 133 de la loi 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 2003, la dotation prévue s'élève à 18,26 millions d'euros, afin de parachever la mise en oeuvre de la VAE.

#### *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 73,16 millions d'euros, sont globalement stationnaires.

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

Elles **augmentent de 8,08 %**, pour s'établir à **387,09 millions d'euros** en 2003.

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 sont stationnaires, s'élevant à 153,28 millions d'euros ;
- la rémunération des stagiaires qui, relevant du programme national de formation professionnelle ou des actions en faveur des jeunes de Mayotte, suivent ainsi des formations financées par l'Etat : 155,04 millions d'euros pour les premières, et 1,77 million d'euros pour les secondes (montants intégralement reconduits);
- l'allocation de formation-reclassement (AFR), instituée en 1988 ; elle est 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 ouvre droit au versement par l'UNEDIC de l'AFR, dont le montant est égal à celui de l'AUD et dont la caractéristique essentielle est la non-dégressivité. La convention d'assurance chômage de 1er janvier 2001 ayant stipulé qu'il ne devait plus être admis de nouveaux bénéficiaires à compter du 1er juillet 2001 (date à laquelle était justement mis fin à la dégressivité dans le cadre du PARE), la dotation budgétaire s'est 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), a été créée en 2001 afin de maintenir un revenu de remplacement, durant 4 ou 7 mois selon la filière, 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 73 millions d'euros, en hausse de 92%, afin de financer les entrées dans une filière dérogatoire, qui 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.

### **3. Les dépenses d'investissement dans la formation professionnelle**

Il s'agit des dotations en capital figurant dans les contrats de plan Etat-régions : 5 millions d'euros pour 2003, montant en diminution de 59,3 % pour 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 **1,39 milliard d'euros** en 2003, contre 1,31 milliard d'euros en 2002, soit une **progression de 6,3 %**.

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 ».*

**Ainsi, il conviendrait d'intégrer la "DGD formation professionnelle" dans la DGD générale inscrite au budget du ministère de l'intérieur, ce qui serait 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. Il est à noter que dans le projet de 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 ; celle du 23 juillet 1987 vise à compenser l'allongement de la durée des formations en CFA.

Les crédits s'élèvent à **563,87 millions d'euros**, soit une **progression de 2,4 %**, dont 18,11 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 1er 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 **312,58 millions d'euros** en 2003, en **hausse de 2,29 %**, 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 9,41 millions d'euros pour 2003.

### *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 **447,32 millions d'euros**, en **progression de 2,29 %**. Pour 2003, les parts de ces crédits se rapportant respectivement aux dépenses de rémunération et de fonctionnement ont été regroupées dans un même article.

Ainsi, 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 n° 2002-76 du 27 février 2002 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 concernera les contrats conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003. Les conditions de ce transfert font l'objet d'une étude détaillée à l'occasion de l'examen de l'article 70 de la loi de finances pour 2003 (*infra*). 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 respectivement à **46,42 millions d'euros** et à **5,12 millions d'euros**.

Le tableau qui suit récapitule, depuis 2000, 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	2000 Exécution	2001 Exécution	2002 LFI	2003	
				PLF	Prévision de dépense en gestion
<b>Soutien aux contrats de formation en alternance</b> <i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	<b>1 867</b>	<b>2 005</b>	<b>2 069</b>	<b>1965</b>	<b>1 965</b>
<b>Actions de formation à la charge de l'État</b> <i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	<b>888</b> <i>12</i>	<b>786</b>	<b>554</b>	<b>577</b>	<b>577</b>
<b>Dotations globales de décentralisation</b>	<b>1 214</b>	<b>1 252</b>	<b>1 307</b>	<b>1391</b>	<b>1 391</b>
<b>Total</b> <i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	<b>3 969</b> <i>12</i>	<b>4 043</b>	<b>3 930</b>	<b>3933</b>	<b>3 933</b>

Source : « bleu » travail – PLF 2003

### 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 2003, le montant des crédits alloués à ces actions s'élève à **6,378 milliards d'euros**, en **baisse de près de 17,6 %** par rapport à l'année dernière. Ils représentent encore **40,6 % de l'ensemble des dépenses du budget du travail** (46,2 % en 2002).

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

Ces crédits s'établissent à **3,105 milliards d'euros**, en **diminution de 8,7 %** par rapport à 2002.

##### 1. Les contrats « jeune en entreprise »

Créé par la loi n°202-1095 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 1er juillet 2002, ce dispositif fait l'objet pour 2003 de la création d'une nouvelle ligne budgétaire, sur laquelle **200 millions d'euros** sont inscrits dans la perspective de la prise en charge de 74.000 contrats en année pleine.

##### 2. Le réseau d'accueil des jeunes et le programme TRACE<sup>1</sup>

Le réseau d'accueil des jeunes est composé des missions locales et des permanences accueil-information-orientation (PAIO). Il est chargé de définir et de mettre en œuvre des parcours personnalisés d'insertion au profit des jeunes en difficulté sociale ou professionnelle. Les subventions versées par l'Etat aux missions locales et PAIO **progressent en 2003 de 2,3 %**,

---

<sup>1</sup> *Trajet d'accès à l'emploi*

s'établissant à **81,77 millions d'euros**. Une restructuration est en cours, au terme de laquelle les PAIO doivent être regroupées en missions locales. Le **programme TRACE**, mis en place par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, est un programme d'accompagnement personnalisé vers l'emploi d'une durée maximum de 18 mois en faveur des jeunes confrontés à de graves difficultés sociales ou familiales ou d'accès à l'emploi, et, en principe, sortis du système éducatif sans diplôme ou qualification (niveaux VI et V bis). La réalisation du programme est confiée aux missions locales et PAIO, mais aussi à des opérateurs externes.

Au titre de ces opérateurs, **11,71 millions d'euros** sont prévus, montant **en baisse de 36,2 %** par rapport à la loi de finances pour 2002. Il s'agit d'un ajustement aux besoins, 14.000 jeunes devant être pris en charge tant en 2003 que, finalement, en 2002, année pour laquelle il en avait été prévu 20.000 à l'origine.

En 2002, le programme TRACE est 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** pour les jeunes inscrits dans un parcours TRACE, pouvant être attribuée pendant les périodes du parcours non rémunérées ni indemnisées au titre du chômage. 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. Ce dernier dispositif n'a pas été reconduit pour 2003. Une dotation de **30,20 millions d'euros - en baisse de 60 %** - est cependant inscrite afin d'assurer la prise en charge des bourses accordées au cours de l'année 2002.

### **3. Les emplois-jeunes**

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit l'inscription de **2,781 milliards d'euros** correspondant au financement du programme « nouveaux services - nouveaux emplois » mis en place par la loi en faveur de l'emploi des jeunes du 16 octobre 1997. Ces crédits marquent une **baisse de 13,6 %** par rapport à 2002.

L'Etat fournit une aide par emploi égale à 80 % du SMIC charges sociales comprises - soit 15.924,55 euros au 1er juillet 2002 - pour des contrats de droit privé conclus avec des associations ou des collectivités locales, en vue de répondre à des besoins non satisfaits ou émergents. Cette aide de l'Etat atteint 100 % pour les jeunes recrutés directement par les

ministères<sup>1</sup>, dont 80 % sont normalement supportés par le budget du travail et 20 % par les budgets des ministères concernés.

Depuis son lancement, ce programme a concerné, au 30 juin dernier, 330.738 jeunes. Le gouvernement a désormais pour objectif d'accompagner l'extinction progressive de ce dispositif, 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 conclus à partir de 1998.

Les mesures d'accompagnement sont les suivantes.

- Dans le secteur associatif (89.000 emplois au 31 avril 2002), des mesures de soutien transitoire, dont le coût est évalué à 50 millions d'euros, seront mises en place ; il s'agit :
  - ◆ de la possibilité d'étaler l'aide de cinq ans à huit ans afin d'acclimater les associations à la prise en charge financière des activités auxquelles ces emplois pourvoient ;
  - ◆ pour les associations créatrices de nouveaux services répondant à des besoins collectifs d'intérêt général, de conventions triennales non renouvelable apportant une prise en charge financière modulée de l'Etat ;
- dans les collectivités locales (63.000 emplois au 31 avril 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 au total), l'insertion résulte surtout de l'ouverture de concours spécifiques.

En tout état de cause, le montant de l'aide par emploi sera désindexé par rapport au SMIC, tandis que la rémunération versée au jeune continuera naturellement à correspondre au montant réévalué du SMIC.

#### 4. Les contrats emploi-ville

Étant considéré comme devant être relayé par le programme plus général des emplois jeunes<sup>2</sup> le dispositif des emplois de ville a vu ses crédits régulièrement diminuer. Avec la sortie des derniers bénéficiaires, **les crédits,**

---

<sup>1</sup> Les ministères concernés sont la justice, l'intérieur et l'éducation nationale.

<sup>2</sup> A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, en application de l'article 114 de la loi de finances pour 1998, le dispositif a été supprimé, et il n'a plus été créé de nouveaux emplois-villes.

qui s'établissaient encore à 6,71 millions d'euros en 2002, **sont supprimés** en 2003.

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

En 2003, les crédits consacrés aux publics en difficulté sont ramenés de 3,383 milliards d'euros à **2,271 milliards d'euros**, marquant une **diminution de 32,9 %**. Cette forte baisse s'explique principalement par le transfert au FOREC de la charge de la compensation de certaines exonérations, par une importante sous-dotation de la ligne destinée aux CES, et par des ajustements aux besoins.

Le tableau suivant exprime le détail de ces évolutions.

#### **Évolution des crédits**

*(en millions d'euros)*

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2003/2002</b>
Contrats initiative emploi			
- Primes	353,53	341,95	-3,3%
- Exonérations	427,92	142	-66,8%
Contrat retour à l'emploi	9,91	9,91	0%
Contrats emploi solidarité (CES)	1.015,62	279,50	-72,5%
Emplois consolidés (CEC)	999	959	-4%
Programme chômage de longue durée	394,87	360,16	-8,8%
Insertion par l'économie	164,64	146,84	-10,8%
Contrats de plan Etat-régions	17,56	20,32	15,7%
Dotation globalisée expérimentale de la région centre	-	11,02	-
<b>TOTAL</b>	<b>3.383,05</b>	<b>2.270,7</b>	<b>-32,9%</b>

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

#### *a) Les CIE*

Succédant 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 dispositif a été recentré en 1997 puis 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 a été supprimée, le régime d'exonération de droit commun lui étant substitué.

Ses crédits s'établissent à **483,95 millions d'euros**, en **diminution de 38,1 %** par rapport à 2002.

Malgré la revalorisation des **aides**, le montant des crédits qui leur est consacré **diminue de 3,27 %** en raison d'un flux d'entrées dans le dispositif estimé à la baisse pour 2003 (70.000, après 90.000 entrées prévues en 2002) à cause du recentrage du dispositif.

Par ailleurs, le montant des crédits au titre de l'**exonération** des charges patronales de sécurité sociale **diminue très fortement (-66,8 %)**, 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.

#### *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 2003 (**9,91 millions d'euros**).

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

#### *a) Les CES*

Les CES 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 **279,50 millions d'euros** en 2003, en **diminution de 72,5 %**.

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

Or le budget prévoit finalement 160.000 entrées en CES. A cet effet, il est envisagé de reporter en 2003 une partie de crédits disponibles en 2002, à hauteur de 200 millions d'euros. Selon les dernières déclarations gouvernementales, le nombre d'entrées pourrait être encore supérieur, tandis qu'une récente instruction<sup>1</sup> réserve la possibilité de maintenir, pour certains jeunes en grande difficulté, les taux majorés de 90 % et 95 %.

### *b) Les CEC*

Créés en 1992, les CEC étaient 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 relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a fait évoluer ce dispositif : désormais, les publics éligibles aux CEC comprennent également l'ensemble des publics éligibles aux CES.

Conclus sur une base horaire minimale de 30 heures hebdomadaires, ils bénéficient d'un taux de prise en charge dégressif sur cinq ans (de 60 % la première année à 20 % la cinquième), dans la limite de 120 % du SMIC.

A compter de 2003, leur durée maximale est réduite de cinq à trois ans.

Les crédits des CEC **diminuent de 4 %**, s'établissant à **959 millions d'euros**. Le nombre de nouveaux contrats prévus en 2003, soit 30.000, diminue sensiblement : 45.000 entrées étaient prévues dans ce dispositif pour 2002.

### **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.

---

<sup>1</sup> Instruction DGEFP n° 2002/46 du 24 octobre 2002



Le nombre d'entrées prévues dans ces stages étant ramené de 135.000 en 2002 à 125.000 en 2003, les crédits **diminuent de 8,8 %** pour s'établir à **360,14 millions d'euros**. Ils comprennent 175,38 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 181,25 millions d'euros de dépenses de rémunération.

En outre, il convient de mentionner la reconduction d'un crédit de 3,51 millions d'euros, 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.

Les crédits alloués à ces actions s'élèvent à **146,84 millions d'euros**, en **baisse de 11,1 %**. Cette baisse s'explique intégralement par un transfert de crédits sur le nouveau chapitre 44-80 « Dotation globalisée expérimentale de la région Centre », et par la prise en charge par le FOREC des exonérations pour les structures d'insertion passées aux 35 heures.

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

Un nouvel article avait été créé par la loi de finances initiale pour 2001, afin de regrouper les actions dans le domaine de l'emploi contractualisées dans le cadre des nouveaux CPER. Pour 2003, ces actions sont dotées de **20,32 millions d'euros** de crédits, en **hausse de 15,74 %**.

#### **6. La dotation globalisée en région Centre**

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

Les crédits inscrits sur cette nouvelle ligne, d'un montant de **11,02 millions d'euros**, proviennent pour 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 »). Ce nouveau programme relève intégralement de l'agrégat n°3. Cette affectation constituait, sans doute, le meilleur choix possible, mais elle montre aussi les limites de la signification des agrégats.

### C. LES ACTIONS EN FAVEUR DES HANDICAPÉS

En 2003, les crédits consacrés aux travailleurs handicapés **progressent de 4,72 %**, principalement sous l'effet de la garantie de ressources qui s'établit à **952,10 millions d'euros**.

Cette augmentation correspond à la création de 3.000 places dans les centres d'aide par le travail (CAT), et de 500 places en ateliers protégés (AP).

\*

Le tableau qui suit récapitule, depuis 2000, l'exécution budgétaire en matière d'action de l'Etat en faveur des publics prioritaires.

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

Composantes de l'agrégat	2000	2001	2002	2003	
			LFI	PLF	Prévision de dépenses en gestion
<b>Actions spécifiques en faveur des jeunes</b> <sup>(1)</sup> <i>dont rattachement de fonds de concours</i>	1 738 13	1 998	3 393	3 105	3 105
<b>Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté</b> <sup>(2)</sup> <i>dont rattachement de fonds de concours</i> <i>dont expérimentation région Centre</i>	3 605 30	3 493	3 415 26	2 232 11	2 258 26 11
<b>Actions en faveur des travailleurs handicapés</b>	870	921	957	1002	1 002
<b>Total</b> <i>dont rattachement de fonds de concours</i> <i>dont expérimentation région Centre</i>	<b>6 213</b> 43	<b>6 412</b>	<b>7 765</b> 26	<b>6 339</b> 11	<b>6 365</b> 26 11

(1) En 2003, dont contrat de plan Etat-Région (M€)

(2) Les prévisions de fonds de concours 2002 font référence à la contribution du FSE aux entreprises d'insertion

Source : "bleu" travail PLF 2003

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

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

Les crédits relatifs à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques, qui représentent 6,6 % de l'ensemble du budget du travail, s'élèvent à **1,036 milliards d'euros**, en **progression de 13,8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

### ***A. LA RÉDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL***

Au titre du financement de la réduction du temps de travail, le budget de l'Etat ne supportait plus directement, depuis 2001, que les dotations allouées à l'appui-conseil à la réduction du temps de travail.

Ces crédits s'établissaient encore en 2002 à **39,33 millions d'euros**, en **diminution de 7,9 %**, alors qu'ils avaient progressé de près de 87 % en 2001. Pour 2003, il n'est plus prévu de dotation.

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

Dans le cadre de la loi Fillon, il sera instauré, à partir du 1er juillet 2003, un dispositif transitoire absorbant la « ristourne Juppé » et l'« allègement Aubry » aboutissant au 1er juillet 2005 à un dispositif unifié de réduction de cotisations patronales. Cette réforme aboutira à de nouvelles baisses des charges pesant sur les bas salaires (afin de contrecarrer l'augmentation concomitante des minima salariaux). Le montant des réductions sera alors uniquement fonction de la rémunération horaire, sans référence à la durée du travail.

Cette unification sera toutefois sans incidences sur le budget du Travail. C'est en effet le FOREC (fonds de financement de la réforme des cotisations de sécurité sociale patronale) qui assure depuis 2000 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.

Ainsi, seules les mesures ciblées d'exonération de charges sociales figurent encore sur le budget du Travail (*supra*).

De nombreuses mesures spéciales d'exonération relèvent du deuxième agrégat (contrat d'apprentissage, contrat de qualification) et du troisième agrégat (contrat initiative-emploi, insertion par l'économie et contrat de retour à l'emploi). Celles relevant du présent agrégat ressortissent, pour l'essentiel, à ce qu'il est désormais convenu d'appeler la « discrimination territoriale positive ».

Ces crédits consacrés à l'allègement du coût du travail représentent **873,63 millions d'euros** pour 2003, contre 731,85 millions d'euros en 2002, soit une **progression de 19,4 %**. La loi de finances rectificative pour 2002 avait abondé ces crédits de 475 millions d'euros, dont 305 millions au titre des dettes de gestion pour 2001, qui concernaient toutes les catégories d'exonération, et 170 millions pour combler une insuffisance de crédits attendue au titre de l'exonération dans les DOM. Si l'on réintègre ces 170 millions d'euros dans la dotation pour 2002, les crédits apparaissent alors en **baisse de 3,2%**.

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

**Tableau récapitulatif**

*en millions d'euros*

<b>Exonération de cotisations sociales</b>	<b>LFI 2002</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>2003/2002 en %</b>
Pour l'embauche du 2e au 50e salarié dans les entreprises situées en ZRR ou en ZRU	33,54	30,00	-10,6
En faveur des 50 premiers salariés des entreprises situées dans les zones franches	243,92	190,00	-22
Au titre de la zone franche de Corse	27,44	22,70	-17,3
Correspondants locaux de la presse régionale ou départementale	0,09	0,09	0
Au profit des secteurs de production dans les DOM	350,63	533,54	52
Au titre des avantages en nature des cafés restaurants	76,23	107,30	40,8
<b>TOTAL</b>	<b>731,85</b>	<b>873,63</b>	<b>19,4</b>

Ces évolutions appellent les commentaires suivants:

- concernant les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les zones de revitalisation urbaine (ZRU), la diminution s'explique par la progression du nombre d'entreprises passées aux 35 heures, et dont les allègements de charges correspondants, assortis d'une majoration, sont pris en charge par le FOREC ;
- pour les entreprises situées en zone franche urbaine (ZFU), la baisse s'explique par le fait que seules les embauches réalisées

par les entreprises créées avant le 1er janvier 2002 ouvrent droit à une exonération ;

- pour la zone franche de Corse, la diminution s'explique par la progression du nombre d'entreprises passées aux 35 heures, et dont les allègements de charges correspondants sont pris en charge par le FOREC ;
- pour les DOM, l'augmentation résulte d'un ajustement aux besoins, qui s'est déjà traduit par un réabondement de cet article dans la loi de finances rectificative pour 2002.

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

Les crédits destinés à la promotion de l'emploi recouvrent :

- l'octroi de « chèques-conseil », permettant à l'Etat de soutenir financièrement la formation à la gestion des personnes qui créent leur entreprise ; il est prévu à ce titre 6,05 millions d'euros de dépenses pour 2003,
- l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN), instauré au profit des jeunes par la loi en faveur de l'emploi des jeunes, et de bénéficiaires de minima sociaux en application de la loi de lutte contre les exclusions ; les crédits correspondants s'élèvent à 52,12 millions d'euros,

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 déconcentrées, les subventions et les conventions pour la promotion de l'emploi, pour un montant de 10,45 millions d'euros,
- les aides au conseil en entreprise, dont le montant des crédits, en forte augmentation, s'établit à 16,17 millions d'euros, l'aide à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) instaurée par la loi de modernisation sociale bénéficiant ainsi des crédits nécessaires à sa mise en oeuvre.

En 2003, le montant de l'ensemble de ces crédits ressort à **85 millions d'euros**, marquant une **augmentation de 17,4 %**.

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

La dotation **augmente de 14,6 %**, et s'établit à **77,76 millions d'euros** en 2003, après 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 2002, sont reconduits à l'identique ;
- de l'allocation spécifique pour privation partielle d'emploi versée en cas de chômage partiel, dont les crédits, qui s'établissent à 30,50 millions d'euros, sont en hausse de 48,2 % ; il est en effet prévu d'indemniser 1.846.000 journées de chômage en 2003, contre 1.245.000 en 2002 ;
- de la dotation globale déconcentrée de restructuration, gérée au niveau départemental qui, reconduite à l'identique, ressort à 42,69 millions d'euros.

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>1</sup> des conventions de conversion, qui avaient sollicité le budget du travail à hauteur 76,22 millions d'euros en 2001.

---

<sup>1</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 **1,727 milliard d'euros** en 2003, contre 1,579 milliard d'euros en 2002, soit une **hausse de 9,4 %**, qui succède à une diminution de 17,2 %. Ils représentent **11 % de l'ensemble des dépenses du budget du travail** (9,4 % en 2002).

### A. LES DÉPENSES DE PRÉRETRAITE

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

#### Évolution des crédits

(en millions d'euros)

	2002	2003	2003 / 2002
Les « préretraites » du FNE (ASFNE)	144,83	79,95	- 44,8 %
La cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)	105,19	143,60	+ 36,5 %
Les « préretraites » progressives	192,09	190,71	- 0,7 %
Mesures particulières	16,42	10,68	- 35 %
<b>TOTAL</b>	<b>458,53</b>	<b>424,94</b>	<b>- 7,3 %</b>

La contribution de l'Etat au financement des préretraites passe de 458,53 millions d'euros en 2002 à **424,94 millions d'euros** pour 2003, en **diminution** de plus de **7 %**, après une baisse de près de 22 % en 2002, qui succédait elle-même à une baisse de près de 30 % en 2001. 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 hausse du nombre des entrées prévues dans les dispositifs de

préretraite : il est fixé à 27.225 pour 2003, contre 25.700 dans la loi de finances initiale pour 2002. Le nombre d'entrées prévu en 2003 se situera cependant en retrait par rapport celui qui résultera de l'exécution du budget 2002, finalement évalué 28.700 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 et les entreprises. La diminution des crédits (cf tableau) est due à la politique de resserrement des conditions d'accès aux ASFNE menée par l'Etat depuis plusieurs années, qui se poursuivra en 2003 avec un nouvel accroissement de la responsabilité financière des entreprises. Le nombre d'entrées prévues en 2003 ne connaît toutefois qu'une faible inflexion: 7.000 contre 7.200 pour 2002.

- **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 (cf tableau) s'explique par la progression du nombre d'entrées prévues (10.225 en 2003 contre 7.500 en 2002).

- **Les préretraites progressives** concernent les personnes de plus de 55 ans acceptant la transformation de leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel. Elles perçoivent alors, outre leur rémunération au titre de ce temps partiel, une allocation représentant environ 30 % de leur salaire brut antérieur, prise en charge par l'Etat. L'entreprise verse une participation modulée en fonction des ses effectifs et sa politique de recrutement. En 2003, le nombre d'entrées prévues baisse de 11.000 à 10.000, compte tenu de l'augmentation du taux effectif moyen de participation des entreprises<sup>1</sup>.

- **Les mesures particulières** : elles ne concernent plus que les préretraites de la sidérurgie - dispositif en extinction -, pour 10,68 millions d'euros.

---

<sup>1</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 aura 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***

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.

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, perçoit 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, destinée aux personnes âgées de moins de 60 ans justifiant d'au moins 160 trimestres de cotisations validés dans les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse et percevant une allocation chômage ou le RMI. Ce dispositif succède à l'allocation spécifique d'attente (ASA).

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

Pour 2003, la subvention de l'Etat au fonds de solidarité s'élève à **1,302 milliard d'euros**, connaissant une **augmentation de 14,6 %** en raison de la montée en charge de l'AER.

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

## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

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 (*supra*).

**L'article 107 de 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.**

Comme les régions n'auraient pas été prêtes à accueillir la gestion du flot des indemnités se rapportant aux contrats en cours, il a été décidé d'interpréter ce texte comme permettant un transfert progressif résultant de la seule prise en charge par les régions des contrats conclus postérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Ainsi, le présent article vise d'abord à mettre à jour l'article L. 118-7 du code du travail, qui n'avait pas encore enregistré les conséquences du transfert de la prise en charge de l'indemnité compensatrice aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, en précisant que le versement par l'Etat de l'indemnité compensatrice se rapporte uniquement aux contrats d'apprentissage conclus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Cet article vise ensuite à mettre en place le mécanisme de compensation financière au profit des régions en conséquence de ce transfert de compétence.

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 que le montant de la compensation résulte de l'indexation sur le montant de la DGF<sup>1</sup> de la dépense supportée par l'Etat au titre de l'année 2002, évaluée à 756 millions d'euros.

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 1er janvier 2003, il est prévu, compte tenu de la démographie de ces contrats, que les régions disposeront en 2003 de 6% de la compensation résultant du précédent calcul, cette part étant portée à 63 % en 2004, 97 % en 2005, puis 100 % à partir de 2006.

Les 46,42 millions d'euros inscrits au nouvel article 81 du chapitre 43-06 « Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage » en conséquence de l'application de l'article 107 de la loi relative à la démocratie de proximité, résultent donc des éléments de calcul suivant :

- dépense de l'Etat pour 2002 évaluée à 756 millions d'euros ;
- dotation globale de fonctionnement (DGF) augmentant de 2,29403 % en 2003 ;
- taux de prise en charge pour les régions fixé à 6 % pour 2003.

Les régions seront naturellement libres :

- de fixer tout autre dispositif favorisant l'embauche d'apprentis, bien qu'il soit vraisemblable, dans un premier temps, que les régions s'en tiendront au dispositif existant ;
- de consacrer des montants inférieurs ou supérieurs à celui de leur dotation.

Il est à noter que le caractère évaluatif de la dépense pour 2002 donne un caractère provisionnel à cette nouvelle dotation, et que la connaissance finale de cette dépense donnera donc lieu au calcul définitif des dotations à recevoir par les régions.

Il convient d'ajouter que la baisse probable du flux d'entrée en contrat d'apprentissage qui sera constaté en 2002 en fait une année de référence peut-être moins favorable aux régions, en particulier dans la perspective d'une relance de l'apprentissage.

---

<sup>1</sup> dotation générale de fonctionnement

## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours de sa réunion du mercredi 30 octobre 2002, la commission, présidée par M. Jacques Oudin, vice-président, a procédé à l'examen des crédits du travail, de la santé et de la solidarité : I – Travail et article 70 rattaché, sur le rapport de M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial.**

**M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a préalablement indiqué que la diminution de 6,2 % des crédits du travail, qui s'établissent à 15,72 milliards d'euros pour 2003, ne rendait évidemment pas compte de l'évolution de l'ensemble des moyens destinés au soutien de l'emploi, puis il en est venu à ses observations.

En premier lieu, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a constaté que le chômage était reparti à la hausse depuis le printemps 2001. La progression relativement contenue du taux de chômage, qui s'établissait finalement à 9 %, devait être en partie attribuée à une baisse de l'augmentation de la population active, qui ne pourrait toutefois suffire à contrecarrer les effets sur l'emploi d'une nouvelle dégradation de la conjoncture.

En second lieu, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a indiqué que le projet de budget 2003 s'inscrivait dans le cadre d'une réforme structurelle du marché du travail, réforme d'autant plus souhaitable que la composante structurelle du chômage était particulièrement importante en France, où elle est couramment évaluée à 8 % de la population active. Ainsi, le Gouvernement souhaitait d'abord diminuer le coût du travail dans le secteur marchand, avec d'une part la relance 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 serait progressivement donnée aux contrats « jeunes en entreprise » sur les « emplois-jeunes », et aux « contrats initiative emploi » sur les « contrats emploi-solidarité » et les « contrats emploi-consolidé ». **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a ensuite exposé le deuxième axe de lutte contre le chômage structurel : l'amélioration de l'offre de travail, d'abord qualitative, avec le maintien de l'effort en direction de la formation professionnelle en alternance, la mise en place du dispositif de validation de l'expérience, et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, puis quantitative, avec la diminution des crédits de pré-retraite et le renforcement de la prime pour l'emploi. Il a enfin indiqué que la reconduction des moyens dévolus à la création d'entreprise, la réforme du régime des heures supplémentaires, et l'assouplissement de la loi de modernisation sociale participaient également de cet effort de réforme structurelle.

Au total, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a signalé que la baisse des crédits était certes peu significative, mais la modération budgétaire réelle. En effet, la création du FOREC (fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale) s'était traduite par une débudgétisation massive, cet organisme recevant la plupart des crédits destinés à compenser les exonérations de cotisations sociales. Or, cette orientation était confirmée car le FOREC devait prendre en charge le dispositif unifié de compensation d'exonération de charges sociales programmé par le projet de loi Fillon. Ainsi, le coût des allègements de charges financés par le FOREC en 2003 s'élèverait à 16,56 milliards d'euros, soit un montant pour la première fois supérieur à celui prévu pour le budget du travail. **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a alors montré qu'en additionnant les crédits de l'emploi et les dépenses du FOREC, il en ressortait une quasi-stagnation (-0,11 %) des moyens mis au service de la politique de l'emploi, ce qui recouvrait un double mouvement : une augmentation générale des moyens mis au service des dispositifs d'exonération de charges sociales, et en contrepartie une diminution 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.

Puis **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a déploré qu'il demeurât certaines incertitudes quant au calibrage des crédits, compte tenu de la sous-dotation affichée des contrats emploi-solidarité, pour lesquels 160.000 entrées étaient officiellement prévues, contre 80.000 budgétées. Il était en effet officiellement envisagé de reporter sur 2003 une partie de crédits disponibles en 2002 pour financer ce supplément. **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, s'est alors promis de suivre avec attention la pratique du nouveau Gouvernement en matière d'utilisation des reports, et de faire, s'il y avait lieu, la part de l'imprévisibilité, et celle de l'imprévision.

Enfin, dans l'optique de l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a indiqué que si la poursuite de la globalisation des crédits dans la région Centre faisait montre d'un volontarisme certain, en revanche, les indicateurs de résultats mis en place au niveau des agrégats du « bleu » « travail » étaient insuffisamment nombreux et généralement mal renseignés.

Par ailleurs, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a présenté l'article 70 rattaché, qui tire les nécessaires conséquences financières et juridiques du transfert aux régions du paiement des indemnités auxquelles ouvrent droit les contrats d'apprentissage, transfert prévu par la loi relative à la démocratie de proximité. La dotation correspondante devait augmenter progressivement, car seule la gestion des contrats d'apprentissage passés après le 1er janvier 2003 était transférée.

Partant du constat de la complexité, du foisonnement et du coût de nos dispositifs en matière d'emploi en comparaison des résultats obtenus par

la France en matière de lutte contre le chômage, **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a conclu à l'espoir que portait l'engagement de réformes structurelles par le Gouvernement.

La discussion s'est alors engagée par une intervention de **M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales**. Il a évoqué la situation financière très difficile de l'UNEDIC, qui laissait à penser que la décision qui avait été prise de reporter à 2003 le remboursement à l'Etat d'une dette s'élevant à 1,2 milliard d'euros, pourrait s'avérer insuffisante. Convenant, par ailleurs, de l'effet de la débudgétisation des exonérations de charges sur l'évolution du budget de l'emploi, il a néanmoins voulu que l'accent soit mis sur la forte baisse des dépenses afférentes à la section « travail ».

**M. Jacques Oudin, président**, s'est alors enquis du degré de complexité des dispositifs de soutien à l'emploi existant dans d'autres pays, et **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, a fait savoir qu'à sa demande, une étude sur ce sujet était en cours de réalisation par la commission des aides publiques aux entreprises.

Puis **M. Jacques Oudin, président**, a insisté sur l'urgence que gouverne désormais la perspective de l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, pour la mise en place d'indicateurs de performance satisfaisants.

**M. Roger Besse** s'est interrogé sur les modalités de la fusion envisagée des permanences accueil-information-orientation (PAIO) en missions locales, et **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, lui a fait savoir qu'elles n'étaient pas encore figées.

**M. Adrien Gouteyron** a fait remarquer que le nombre de CES pourrait être encore supérieur à 160.000 d'après les dernières déclarations gouvernementales. **M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial**, en a accepté l'augure, et il a indiqué que les prévisions gouvernementales avaient déjà fait l'objet, sur ce sujet, de plusieurs corrections à la hausse.

A l'issue de ce débat, **la commission a, sur proposition de M. Joseph Ostermann, rapporteur spécial, décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du travail ainsi que l'adoption sans modification de l'article 70 rattaché.**

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

Il s'agit d'une modification de crédit.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a proposé de réduire de 64.000 euros les crédits de l'article 30 du chapitre 36-61, consacré au financement du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ).

En effet, la commission des finances de l'Assemblée nationale a considéré que le foisonnement d'organismes et de structures chargés de mener des études, des recherches, ou de conduire des réflexions dans le domaine de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle, conduisait à des doubles emplois préjudiciables à l'efficacité de la dépense publique.

## **ANNEXE**

### **LA « CONVERGENCE DES SMIC » :**

#### **EXPLICATIONS TECHNIQUES**

La loi de réduction du temps de travail du 19 janvier 2000 dispose (article 32-V) que le gouvernement présente au Parlement avant le 31 décembre 2002, après consultation des partenaires sociaux et de la Commission nationale de la négociation collective, un rapport retraçant la situation des salariés concernés par les garanties minimales de rémunération (GMR) associées au passage à 35 heures, et précisant les mesures propres à les rendre sans objet au 1er juillet 2005.

Le scénario finalement retenu par le gouvernement s'intègre dans une réforme plus large visant à assouplir les lois relatives à la réduction du temps de travail et à simplifier les dispositifs d'allègements de cotisations sociales (loi « Fillon »).

Concernant la méthode de sortie du système des garanties minimales de rémunération, le dispositif retenu s'appuie sur les analyses figurant dans l'avis du Conseil économique et social en date du 10 juillet 2002, à la suite de sa saisine par le Premier ministre.



## I. OBJECTIFS DE LA CONVERGENCE DES GARANTIES MENSUELLES DE RÉMUNÉRATION (GMR) ET DU SMIC

La mise en place du système des garanties avait pour objectif de maintenir le niveau de la rémunération mensuelle des salariés payés au niveau du SMIC lors du passage aux 35 heures et d'assurer ensuite une progression de leur pouvoir d'achat. Le système d'indexation des GMR étant moins favorable que celui du SMIC, chaque nouvelle GMR créée au 1er juillet était plus favorable que la précédente après indexation.

Ce système qui s'est complexifié à chaque revalorisation des minima légaux n'est pas équitable, puisque la rémunération minimale n'est plus la même selon la date de passage aux 35 heures, et pour les travailleurs à temps partiel ou les nouveaux embauchés à 35 heures dont la rémunération reste déterminée par le SMIC horaire.

Le tableau suivant rend compte de cette escalade de la complexité et donne la mesure des iniquités de traitement : pour une durée de 35 heures, le minimum salarial mensuel évolue de 1.035,90 euros pour les salariés recrutés sur la base du SMIC horaire jusqu'à 1147,62 euros pour les salariés les plus récemment passés aux 35 heures (soit une différence de 11,4 %), cette dernière rémunération étant par construction égale à celle des salariés qui continuent à travailler sur la base de 39 heures.

LA "DIVERGENCE DES SMIC" (en euros)		<i>passage aux 35 H:</i>		<i>avant le 01/07/99</i>	<i>avant le 01/07/2000</i>	<i>avant le 01/07/01</i>	<i>avant le 01/07/02</i>	<i>après le 01/07/2002</i>	SMIC 35 H
A partir du :	SMIC		GRM	"GRM 1"	"GRM 2"	"GRM 3"	"GRM 4"	"GRM 5" (égale à l'actuel SMIC 39H)	
	Horaire	Revalorisation	Revalorisation						
01/07/1998	6,13			<b>1036,80</b>					
01/07/1999	6,21	1,2%	0%	1036,80	<b>1049,68</b>				
01/07/2000	6,41	3,2%	1,45%	1051,83	1064,90	<b>1083,19</b>			
01/07/2001	6,67	4,1%	2,8%	1081,11	1094,55	1113,35	<b>1127,23</b>		
01/07/2002	6,83	2,4%	1,8%	1100,67	1114,35	1133,49	1147,62	1154,27	1035,90

Au vu des raisons qui ont motivé la mise en place du système des garanties et des inconvénients qu'aurait impliqué sa poursuite en l'état, trois objectifs ont été dégagés pour en sortir :

- 1) rétablir l'unité de traitement des salariés ;
- 2) préserver le pouvoir d'achat des salariés les moins rémunérés ;
- 3) préserver la compétitivité des entreprises.

La concomitance de la réforme des allègements de cotisations sociales a facilité l'arbitrage.

## **II. LE SCHÉMA RETENU**

### ***A. L'ARRÊT DE LA CRÉATION DE NOUVELLES GARANTIES APRÈS LE 1<sup>ER</sup> JUILLET 2002***

Mettre fin à la création de nouvelles GMR permet de ne pas accentuer la complexité existante et les disparités entre salariés. Cette disposition ne devrait pas pour autant se révéler défavorable aux salariés –probablement peu nombreux– qui passeraient à 35 heures après le 1er juillet 2003, en raison de la probable introduction de garanties dans les accords salariaux.

### ***B. UNE CONVERGENCE GRADUELLE DE JUILLET 2003 À JUILLET 2005 DES RÉMUNÉRATIONS MINIMALES***

La convergence s'effectuera par des « coups de pouce » apportés au SMIC de telle sorte qu'en juillet 2005, 151,7 fois<sup>1</sup> le SMIC horaire correspondent au niveau de la GMR 5 (GMR la plus élevée, créée en juillet 2002). Les autres garanties seront également revalorisées par des « coups de pouce » différentiels pour assurer leur convergence vers la GMR 5.

Reculer le terme de la convergence entre le SMIC et les GMR aurait présenté l'avantage d'étaler les hausses du SMIC dans le temps. Comme le report de l'échéance n'aurait pas contribué à réduire significativement l'ampleur des hausses de SMIC nécessaires à la convergence compte tenu des modes d'indexation respectifs des garanties et du SMIC, et comme il existait un certain consensus pour demander la sortie rapide du système des GMR, le schéma retenu ne repousse pas l'échéance finale de 2005.

Il étale sur trois ans la progression du SMIC nécessaire à la convergence, ce qui amortit tout de même le choc sur le niveau du SMIC horaire. Pour les entreprises à 39 heures, la progression du SMIC horaire sera compensée par une augmentation parallèle du nouvel allègement.

La hausse du SMIC nécessaire à la convergence finale serait d'autant plus faible que l'écart entre la progression du SMIC horaire et celle des GMR serait important, et que la date de convergence serait lointaine.

Ainsi, la poursuite du mode d'indexation actuel du SMIC lui assurerait spontanément une croissance supérieure à celle des GMR et aurait permis d'assurer une partie de la convergence, à condition toutefois de ne pas créer de nouvelles GMR.

---

<sup>1</sup> L'horaire mensuel sur la base de 35 heures est de 151,7 heures.

Le choix finalement retenu d'**indexer les GMR et le SMIC horaire sur le taux d'inflation** a permis de **programmer les « coups de pouce »** :

- **à apporter au SMIC**, la hausse du SMIC horaire nécessaire à la convergence ressortant à 11,4% en trois ans,
- **à apporter aux GMR 1, GMR 2, GMR 3 et GMR 4**, leurs hausses nécessaires à la convergence ressortant respectivement à 4,9 %, 3,6 %, 1,8 % et 0,6 % en trois ans.

La GMR 5 ne bénéficiera naturellement pas de coups de pouce, puisqu'elle constitue la « cible » vers laquelle tendent le SMIC pour 35 heures et les autres GMR au 1<sup>er</sup> juillet 2005

### *C. DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS SOCIALES SUPPLÉMENTAIRES*

#### **1. Entreprises bénéficiant de la « ristourne Juppé »**

Le nouveau dispositif d'allègements de cotisations sociales mis en place parallèlement à la convergence des rémunérations minimales permet de limiter l'impact de la hausse du SMIC (+ 11,4 % de 2003 à 2005 en termes réels) sur le coût du travail (+ 4,6 % de 2003 à 2005 en termes réels) afin de préserver la compétitivité des entreprises.

#### **2. Entreprises bénéficiant des « allègements Aubry »**

Au niveau du salaire minimum, les nouveaux allègements de cotisations sociales font plus que compenser le choc de la convergence sur le coût du travail pour les salariés passés aux 35 heures après le 1er juillet 2001 (GMR 4 et GMR 5), et la compensation est quasi-totale pour les salariés passés aux 35 heures entre le 1er juillet 2000 et le 30 juin 2001 (GMR 3). En revanche, les entreprises enregistreront un léger surcoût pour les salariés passés aux 35 heures avant le 1er juillet 2000 (GMR 1 et GMR 2).

Globalement, une période de modération du coût du travail le moins qualifié est ainsi inaugurée.