

N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 6

AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL et SOLIDARITÉ

TRAVAIL

Rapporteur spécial : M. MICHEL BOUVARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.– LA MISE EN PLACE DE LA LOI ORGANIQUE SUR LES LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOUT 2001 : UN GRAND CHANTIER, DE GRANDES AMBITIONS	13
A.– DES AGREGATS AUX PROJETS DE MISSIONS	13
1.– L'évolution des dépenses par agrégats	13
2.– La définition des futures missions et programmes	17
B.– UNE EXPERIENCE PILOTE PROMETTEUSE : L'EXPERIMENTATION DE LA REGION CENTRE	18
1.– Objectifs et contenu de l'expérimentation	18
2.– Poursuite de l'expérimentation par le présent projet loi de finances	20
3.– Résultats atteints à ce jour	21
4.– Interrogations pour l'avenir	22
C.– UNE EXPERIENCE REUSSIE : LA FONGIBILITE DES CONTRATS AIDES	23
D.– LES INDICATEURS D'EFFICACITE : UNE PERTINENCE VARIABLE	24
II.– GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : LA CONSOLIDATION DES EFFORTS PASSES	25
A.– L'ADMINISTRATION GENERALE	26
1.– La modernisation des carrières	26
2.– La poursuite des investissements en informatique et en moyens de fonctionnement	29
3.– Les crédits d'étude et de recherche	31
B.– LES ETABLISSEMENTS PUBLICS ET ORGANISMES PARTICIPANT AU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI	32
1.– L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), toujours prioritaire	32
2.– Les autres organismes participant au service public de l'emploi	36
a) <i>L'Agence nationale de l'amélioration des conditions de travail (ANACT)</i>	36
b) <i>Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)</i>	36
c) <i>Le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT)</i>	37
d) <i>Autres organismes</i>	38
C.– LES DEPENSES D'INTERVENTION POUR LES RELATIONS DU TRAVAIL	39

III.– ACTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES : UN RECENTRAGE NECESSAIRE TRADUISANT UNE RUPTURE POLITIQUE	43
A.– LES JEUNES : UNE PRIORITE POUR LEUR AVENIR ET CELUI DU PAYS TOUT ENTIER	44
1.– Privilégier le secteur marchand : les contrats jeunes en entreprise	45
2.– Le programme « Nouveaux services – emplois jeunes » : préparer la sortie du dispositif	46
3.– La prévention et la lutte contre l'exclusion : le programme TRACE	49
B.– LES PUBLICS EN DIFFICULTE : CONCENTRER LES EFFORTS ET AJUSTER L'OFFRE	51
1.– Les contrats initiative-emploi (CIE)	52
2.– Les contrats emplois-solidarité (CES)	53
3.– Les contrats-emplois consolidés (CEC)	55
4.– L'insertion par l'économique	56
5.– Le programme chômeurs de longue durée (CLD)	59
6.– Les autres contrats	60
C.– LES TRAVAILLEURS HANDICAPES : UNE PRIORITE TRADUITE DANS LE BUDGET A RENFORCER	61
1.– La dotation déconcentrée	62
2.– L'aide de l'Etat en milieu protégé	63
3.– La garantie de ressources des travailleurs handicapés	64
IV.– PROMOTION DE L'EMPLOI ET ADAPTATION ECONOMIQUE : DES AJUSTEMENTS VARIABLES	67
A.– L'ALLEGEMENT DU COUT DU TRAVAIL : DES AJUSTEMENTS EN COHERENCE AVEC L'EVOLUTION DES DISPOSITIFS LEGAUX	67
1.– Les exonérations de cotisations sociales dans les zones économiques en difficulté	68
2.– La promotion de l'emploi : des économies justifiées	70
a) <i>Les dotations pour la promotion de l'emploi</i>	70
b) <i>Les aides au conseil, à l'ingénierie, aux études et à l'audit en entreprise</i>	71
c) <i>L'aide au diagnostic en conseil et au développement des entreprises</i>	71
3.– L'accompagnement des restructurations : un effort d'ajustement aux besoins	73
a) <i>Le chômage partiel</i>	73
b) <i>La dotation globale déconcentrée de restructuration</i>	74
c) <i>Les allocations temporaires dégressives</i>	75

V.– LE FINANCEMENT DU RETRAIT D'ACTIVITE ET LA PARTICIPATION DE L'ETAT AUX DEPENSES DE CHOMAGE : UN RECENTRAGE NECESSAIRE	77
A.– LES DISPOSITIFS DE RETRAIT D'ACTIVITE : POURSUIVRE LEUR RESSERREMENT	77
1.– Les cessations anticipées d'activité	78
2.– Les préretraites progressives.....	79
3.– Les conventions de la sidérurgie	80
4.– L'allocation complémentaire (ACO)	80
B.– LA PARTICIPATION DE L'ETAT A L'INDEMNISATION DU CHOMAGE : LA MONTEE EN CHARGE DE L'ALLOCATION EQUIVALENT RETRAITE.....	80
EXAMEN EN COMMISSION	83
ANNEXE	87

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

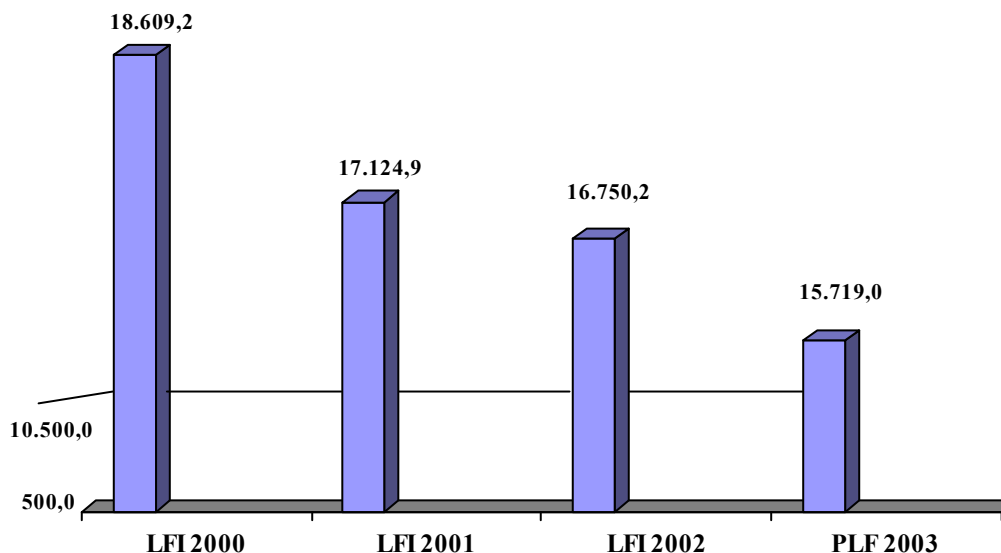
A cette date, 40% des réponses aux 32 questions étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Pour 2003, le présent projet de budget propose de porter à **15.719 milliards d'euros** les crédits du Travail. D'aucuns ne retiendront de ce chiffre que la baisse de 6,16% qu'enregistreraient ces crédits par rapport à ceux votés en loi de finances initiale pour 2002, persuadés qu' « *un bon budget est un budget en hausse* ». Nonobstant cette idée fautive et permissive, votre Rapporteur spécial tient en premier lieu à rappeler que le budget du Travail ne retrace que très imparfaitement les efforts de la Nation en faveur de l'emploi, dans un contexte de reprise du chômage depuis le printemps 2001 ⁽¹⁾.

De fait, ce budget ne couvre que partiellement les mesures de soutien à l'emploi. Ainsi, convient-il de rappeler que l'essentiel des dépenses liées aux allègements de charges sociales sur les salaires sont, depuis la loi de finances pour 2001, assurées par le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), ce qui explique la forte réduction des crédits du Travail de la loi de finances pour 2000 à la loi de finances pour 2001, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

ÉVOLUTION DU BUDGET DEPUIS 1999
(en milliers d'euros)



Pour l'année 2002, le total des dépenses du FOREC devrait s'élever, selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, à 15,56 milliards d'euros et, pour 2003, à **16,56 milliards d'euros**.

(1) Voir l'annexe du présent rapport sur les évolutions principales de l'emploi et du chômage en France.

A cette somme, il conviendrait d'ajouter **1 milliard d'euros** au titre des nouveaux allègements sur les bas salaires que le Parlement est en voie d'adopter dans le cadre de l'examen du projet de loi (n° 190) relatif aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi. Il faudrait également prendre en compte la réforme, proposée par le présent projet de loi de finances, conduisant à réduire l'assiette de la taxe professionnelle, qui permettra de baisser de **1,9 milliard d'euros** les prélèvements sur les entreprises, ainsi que le renforcement de la prime pour l'emploi en faveur des personnels à temps partiel pour un coût de **200 millions d'euros**. Si l'on intègre l'ensemble de ces mesures, les moyens mis en œuvre par l'État en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle augmenteraient, en réalité, de **4% en 2003**.

Pour être totalement exhaustif, il faudrait également y ajouter les aides et mesures fiscales destinées à soutenir la création et le développement des entreprises qui permettent, indirectement, de soutenir et de créer des emplois. On peut à cet égard noter que les crédits consacrés aux PME, au commerce et à l'artisanat, au sein du budget de l'Economie, des finances et de l'industrie, comportent des aides à la formation, à hauteur de 14,3 millions d'euros pour 2003, dont une partie permet de financer des stages suivis par des demandeurs d'emplois.

Ces considérations démontrent le caractère partiel du présent budget du Travail dont le périmètre très incomplet ne permet pas de cerner avec exactitude l'ampleur des efforts déployés pour soutenir l'emploi. A cet égard, votre Rapporteur spécial se félicite de l'engagement récent du Gouvernement, devant la Représentation nationale, de « rebudgétiser », dans le cadre du prochain projet de loi de finances pour 2004, les dépenses et les recettes du FOREC. Cette opération, qu'il conviendra de mener à bien dans ces délais, est en effet indispensable à la lisibilité de la politique de l'emploi et à la cohérence de notre fiscalité qui doit nous conduire à davantage de rigueur et de discernement entre les dépenses de sécurité sociale et les dépenses publiques.

En second lieu, derrière la « façade des statistiques », le présent projet de budget traduit avant tout une réorientation en profondeur des principaux dispositifs de soutien à l'emploi. Cette réorientation se fonde avant tout sur la priorité clairement donnée à l'emploi dans le secteur marchand. En conséquence, les contrats aidés du secteur non marchand seront réservés aux personnes les plus en difficulté et leur dispositif sera resserré. Toutefois, ainsi que le déclarait récemment le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité lors d'une séance de questions au Gouvernement devant notre Assemblée, il sera toujours possible de « desserrer » ces contraintes si la conjoncture l'exige.

De fait, si une partie du chômage qui touche nos concitoyens est directement liée au ralentissement de l'activité économique ou à une inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail, une autre partie révèle de plus graves difficultés d'insertion professionnelle de certains publics. Pour ceux-ci, la solidarité exige des moyens particuliers de « traitement social ».

A cet effet, votre Rapporteur spécial se félicite des réformes prochaines, annoncées par le Gouvernement, du revenu minimum d'insertion (RMI), dont la gestion serait complètement assurée par les départements, lesquels disposent de la compétence et de la volonté de remplir cette mission. De même, la création des nouveaux « contrats d'insertion dans la vie sociale » (CIVIS), permettrait de satisfaire la forte demande émanant du secteur social ou humanitaire tout en aidant les jeunes qui ont des projets professionnels.

Le présent projet de budget du Travail s'inscrit donc dans cette perspective : il traduit la rupture avec les politiques passées, coûteuses et de faible efficacité, et fait le choix courageux de la revalorisation du travail, dans le respect du principe de solidarité auquel nous sommes tous attachés.

I.- LA MISE EN PLACE DE LA LOI ORGANIQUE SUR LES LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOUT 2001 : UN GRAND CHANTIER, DE GRANDES AMBITIONS

A.- DES AGREGATS AUX PROJETS DE MISSIONS

1.- L'évolution des dépenses par agrégats

Depuis la loi de finances pour 1996, les budgets spéciaux sont présentés par agrégats. Pour le budget consacré à l'emploi, quatre agrégats ont été définis, si l'on exclut l'agrégat 2 consacré à la participation de l'Etat à la formation professionnelle, qui fait l'objet d'un rapport spécial spécifique :

– **l'agrégat 1 : « Gestion de la politique de l'emploi »**, qui rassemble les moyens de l'administration générale, de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), d'autres organismes de formation, ainsi que des crédits relatifs aux relations du travail, à l'amélioration des conditions de travail, aux études et à la coopération internationale ;

– **l'agrégat 3 : « Actions de l'Etat en faveur des publics prioritaires »**, qui regroupe les actions du ministère mises en œuvre pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, des publics menacés d'exclusion et des travailleurs handicapés ;

– **l'agrégat 4 : « Promotion de l'emploi et adaptations économiques »**, qui rassemble des mesures ciblées d'allègement du coût du travail et des dispositifs de promotion de l'emploi par l'accompagnement des chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises, par des aides au conseil en faveur des entreprises et par la voie de dotations déconcentrées pour la promotion de l'emploi ;

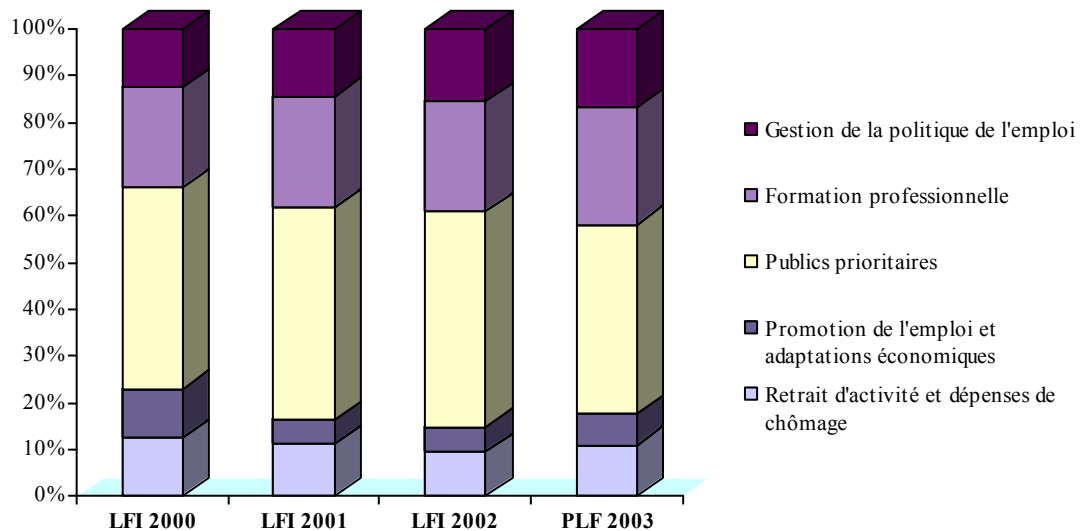
– **l'agrégat 5 : « Financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage »**, qui regroupe les dispositifs de préretraite, de préretraite progressive ainsi que la contribution de l'Etat au financement des allocations du Fonds national de solidarité (FNE).

Plusieurs anomalies peuvent être constatées dans la composition de ces agrégats. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples, la subvention à l'AFPA fait partie de l'agrégat 1, alors qu'elle devrait, en toute logique, être intégrée dans l'agrégat 2 consacré à la formation professionnelle. Il en est de même des crédits du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de la formation professionnelle, ainsi que ceux de la Commission nationale de certification professionnelle, inscrits dans les moyens de fonctionnement de l'agrégat 1. Le même problème se pose aussi pour les crédits de fonctionnement de l'Institut national de l'emploi et de la formation professionnelle, également inscrits dans les moyens de fonctionnement de l'agrégat 1. On peut également considérer

que les frais de gestion remboursés au CNASEA ⁽¹⁾ relatifs aux contrats emploi solidarité (CES) et aux emplois jeunes devraient relever de l'agrégat 3.

Les graphiques ci-après et le tableau qui les accompagne montrent la part représentée par ces agrégats dans le budget de l'Emploi depuis 2000 et les prévisions pour 2003. On constate, à leur lecture, une augmentation nette de l'agrégat 1 (Gestion de la politique de l'emploi), alors que les trois autres agrégats sont, à des niveaux divers, en réduction constante ces trois dernières années.

ÉVOLUTION DES AGRÉGATS BUDGÉTAIRES DEPUIS 1999



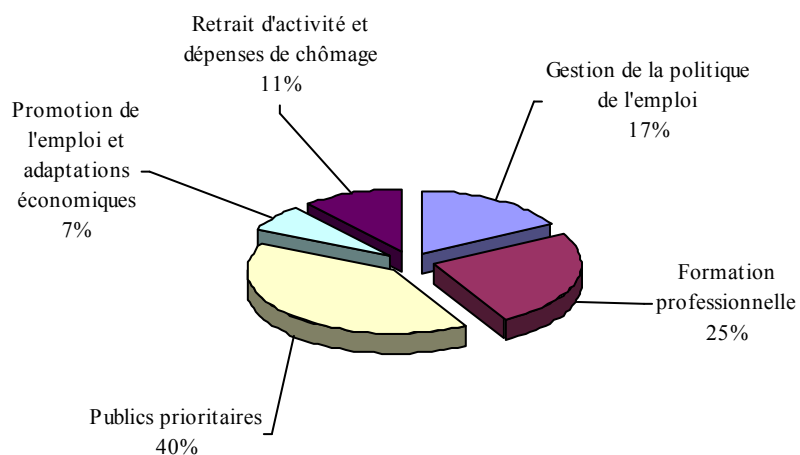
	Loi de finances initiale pour 2000	Loi de finances initiale pour 2001	Loi de finances initiale pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003
1 – Gestion de la politique de l'emploi	2.321,65	2.466,08	2.617,07	2.641,03
2 – Formation professionnelle	3.964,88	4.054,8	3.902,65	3.936,52
3 – Publics prioritaires	8.047,52	7.830,47	7.740,45	6.378,05
4 – Promotion de l'emploi et adaptations économiques	1.938,48	867,88	911,09	1.036,39
5 – Retrait d'activité et dépenses de chômage	2.336,63	1.905,68	1.578,93	1.726,99

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

(1) Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles.

Le graphique ci-après présente la composition du budget de l'Emploi, tel que prévu par le présent projet de loi de finances pour 2003, par agrégat, en indiquant leur part respective dans ce projet de budget.

STRUCTURE PAR AGREGATS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003



Le tableau ci-après indique, de manière plus précise, quel a été depuis 2000 l'évolution de ces agrégats en distinguant les composantes de chacun d'eux.

EVOLUTION DES DEPENSES PAR OBJECTIF DEPUIS 2000

(en millions d'euros)

		2000	2001	2002	2003	
		Exécution	Exécution	LFI	PLF	Prévision de dépense en gestion
Agrégat 1 : Gestion politique de l'emploi		2.259	2.401	2.617	2.641	2.641
1.1	Administration générale	462	472	589	595	595
1.2	ANPE	973	1.080	1.172	1.192	1.192
1.3	AFPA et autres organismes	729	748	763	765	765
1.4	Relations du travail	45	49	44	44	44
1.5	Etudes et coopération internationale	17	17	17	16	16
1.6	Autres	33	35	32	29	29
Agrégat 2 : Participation de l'Etat à la formation professionnelle		4.031	4.042	3.906	3.937	3.937
2.1	Formations en alternance	1.961	2.005	2.069	1.965	1.965
	Contrats d'apprentissage	1.547	1.563	1.611	1.530	1.530
	Contrats de qualification	410	436	424	412	412
	Contrats de qualification adultes	4	6	35	23	23
2.2	Actions de formation à la charge de l'Etat	824	781	530	582	582
	Dépenses de fonctionnement de la FP	174	164	172	195	195
	Dépenses de rémunération de la FP	637	606	346	382	382
	Dépenses d'investissement	13	12	12	5	5
2.3	Dotation globale de décentralisation	1.214	1.256	1.307	1.389	1.389
Agrégat 3 : Actions en faveur des publics prioritaires		6.213	6.383	7.740	6.378	6.378
3.1	Actions spécifiques en faveur des jeunes	1.738	1.998	3.394	3.105	3.105
3.1-1	Développement de nouvelles activités pour l'emploi des jeunes	1.661	1.911	3.220	2.781	2.781
3.1-2	Subventions de l'Etat aux missions locales et PAIO, programme TRACE	77	87	174	124	124
3.1-3	Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise	0	0	0	200	200
3.2-	Actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	3.605	3.493	3.390	2.271	2.271
3.2-1	PAP ND					
3.2-2	Financement des dispositifs dans le secteur non marchand	1.988		2.031	1.248	1.248
3.2-2-1	CES	1.231	1.023	1.016	280	280
3.2-2-2	CEC	683	905	999	959	959
3.2-2-3	Emplois ville	16	10	7	0	0
3.2-2-3	CRE	58	0	10	10	10
3.2-3	Financement des dispositifs dans le secteur marchand	1616		1341	991	991
3.2-3-1	CIE	1049	1011	781	484	484
3.2-3-2	SIFE et SAE	436	432	395	360	360
3.2-3-3	Insertion par l'économie	120	95	165	147	147
3.2-3-4	Cadres	11				
3.2-4	Globalisation du programme "accès à l'emploi" en région Centre	0	0	0	11	11
3.2-5	CPER	0	11	18	20	20
3.3	Actions en faveur des travailleurs handicapés	870	892	957	1002	1002
Agrégat 4 : Promotion de l'emploi et adaptations économiques		2.258	900	811	1.036	1.036
4.1	IRTT	1.479	150			
4.2	Autres mesures d'allègement du coût du travail	516	558	732	874	874
4.3	Promotion de l'emploi	54	52	11	85	85
4.4	Accompagnement des restructurations et adaptation à la conjoncture	209	140	68	78	78
Agrégat 5 : Financement du retrait d'activité et participation de l'Etat aux dépenses de chômage		2.737	2.256	1.579	1.727	1.727
5.1	Retrait d'activité	1.116	895	459	425	425
5.1-1	ASFNE	708	555	250	80	80
5.1-2	CATS	0	0	0	144	144
5.1-3	PRP	349	317	192	191	191
5.1-4	Préretraites de la sidérurgie	59	24	16	11	11
5.2	Indemnisation du chômage	1.519	1.358	1.117	1.299	1.299
5.3	Régimes de retraite	102	3	3	3	3

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

2.– La définition des futures missions et programmes

L'article 67 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit une profonde réforme de la nomenclature budgétaire. A la présentation actuelle des crédits par titres, chapitres et articles, se substituera, à partir de l'année 2006, et donc à compter du projet de loi de finances pour 2006 une présentation des crédits par missions et par programmes. A chaque programme seront associés des actions, des objectifs et des indicateurs de résultats. Les crédits devront être, ainsi que le prévoit l'article 7 de la même loi, regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services ; chaque mission devra comprendre un ensemble de programmes concourant à la politique publique qui aura été définie. Ainsi, comme la loi précitée le prévoit, *« un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation »*.

Il sera donc possible, grâce à cette réforme, d'identifier directement les performances des services au titre d'une politique publique clairement définie. Chaque programme devra, en effet, relever d'un gestionnaire identifié qui devra disposer de moyens déterminés pour atteindre les objectifs qui lui auront été assignés. Il pourra bénéficier d'une certaine marge de manœuvre grâce, notamment, à la **règle de fungibilité** des crédits au sein de ce programme.

En réponse aux interrogations de votre Rapporteur spécial, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a indiqué quel est, à ce jour, l'état de la réflexion du ministère sur les missions et les programmes.

Trois missions principales seraient définies et concerneraient l'emploi, l'insertion sociale et la santé.

Treize programmes ont été retenus par le précédent Gouvernement et font l'objet, actuellement, d'une nouvelle réflexion.

Concernant l'emploi, la « maquette » élaborée à ce stade retient cinq programmes :

- **programme 1 : « Développement et entretien des compétences et des qualifications tout au long de la vie » ;**
- **programme 2 : « Accès à l'emploi » ;**
- **programme 3 : « Développement de l'emploi » ;**
- **programme 4 : « Relations au travail » ;**
- **programme 5 : « Conception, gestion et évaluation des politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ».**

Bien que ces projets soient encore au stade de l'étude, votre Rapporteur spécial considère que le contenu du programme 5 semble inadapté et invite le Gouvernement à revoir les périmètres retenus. En effet, tel qu'il semble actuellement défini, il constituerait un programme dit « de support » correspondant à l'actuel agrégat 1 qui rassemble, comme on l'a vu, les moyens de fonctionnement du ministère. Or, la loi organique relative aux lois de finances donne obligation aux gestionnaires de chaque mission de regrouper l'ensemble de leurs moyens au service d'une politique, y compris les moyens en personnel ou en crédits d'études ou de gestion. Certes, la tâche est difficile qui consiste à calculer, en équivalent temps plein, les effectifs qui sont affectés au service d'un programme particulier, alors que les mêmes agents peuvent être amenés à travailler pour plusieurs programmes. C'est un travail difficile mais réalisable, comme le montre le bilan d'exécution du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, réalisé dans le cadre de l'évaluation, pour 2001, du contrat d'objectifs et de moyens du ministère, signé entre la direction du budget et la direction générale des impôts (DGI).

S'agissant de la préparation de la réforme, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité s'est doté d'un programme stratégique afin d'organiser et de planifier cette réforme. Un comité de planification stratégique regroupant l'ensemble des directeurs du ministère se réunit à cet effet tous les trimestres. Un comité consultatif d'experts extérieurs, qui n'ont pas encore été désignés, sera chargé de la planification stratégique de la réforme. Enfin, une équipe, pilotée par la Direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques (DARES), sera chargée de la rédaction des programmes et des projets de performance.

Le 16 janvier 2002, un schéma d'organisation a été adopté avec l'objectif de rédiger, d'ici la mi-2003, des programmes et des projets de performance associés, lesquels constitueront les annexes des futurs projets lois de finances, décrivant les objectifs de résultats de chaque programme. Afin de définir la méthode d'élaboration des projets de performance par programme, un groupe de travail interdirectionnel, associant des représentants des services déconcentrés et de l'administration centrale, a été chargé d'élaborer une maquette de rédaction des programmes.

Ainsi, l'objectif qui a été fixé et l'organisation mise en place visent à parvenir à une présentation par programme dès le projet de loi de finances pour 2005, ce qui anticiperait l'échéance 2006.

B.- UNE EXPERIENCE PILOTE PROMETTEUSE : L'EXPERIMENTATION DE LA REGION CENTRE

1.- Objectifs et contenu de l'expérimentation

Le comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000 a décidé, notamment, 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* ».

Conformément à cette décision, le ministère de l'emploi s'est engagé en 2002 dans une expérimentation de contractualisation avec la région Centre.

L'objectif est de définir de nouveaux modes de fonctionnement administratif, autour de la politique de « *management* par objectif », tout en réformant les relations entre les échelons nationaux, régionaux et départementaux ainsi qu'avec les autres partenaires du service public. Un contrat a ainsi été passé pour une durée de trois ans entre le ministère et la région Centre, qui définit les orientations et priorités d'action assignées à la région, ainsi que les résultats attendus et les indicateurs d'efficacité. Ce contrat fixe également, pour les trois années, les moyens correspondant aux objectifs à atteindre.

En application de ce contrat, une dotation annuelle est allouée à la région à un niveau constant pour toute la durée de l'expérimentation. Ces crédits sont inscrits sur un chapitre unique (chapitre 37-63). Pour les effectifs, la région Centre bénéficie également d'une affectation contractuelle des ressources humaines, dans le respect des critères d'attribution de ces ressources à l'ensemble des régions.

La dotation se compose de crédits de personnel (crédits de rémunération, de vacances et d'action sociale), calculés sur la base des effectifs alloués annuellement, et de crédits de fonctionnement (crédits de statistiques et d'études, de communication et d'information, d'informatique, de logistique et relatifs aux locaux). Pour 2003, le présent projet de budget propose de porter cette dotation à 16 millions d'euros, contre 14,88 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002. Le tableau ci-après montre comment se décomposent le budget globalisé et les effectifs attribués à la région Centre pour les trois années du contrat.

	2002	2003	2004
Crédits de personnel (chapitre 37-63, art. 10).....	12.927.737 €	13.131.210 €	13.170.470 €
Crédits de fonctionnement (chapitre 37-63, art. 20).....	3.072.677 €	2.869.204 €	2.829.944 €
Total	16.000.414 €	16.000.414 €	16.000.414 €
Effectifs.....	387	384	381

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Conformément au principe retenu pour cette expérimentation, une **fongibilité asymétrique** a été mise en place entre les crédits de personnel et les crédits de fonctionnement : ainsi, les crédits de fonctionnement peuvent être abondés en cours d'année par les excédents constatés sur les crédits de rémunération, l'inverse n'étant pas possible. Ce principe de fongibilité doit permettre aux services déconcentrés d'expérimenter, dans le cadre des plans d'action et d'appui territoriaux, des méthodes d'ajustement « au plus près du terrain » entre les objectifs de l'action et les ressources disponibles.

S'agissant des priorités et des orientations choisies, le contrat conclu avec la région a choisi trois orientations principales en cohérence avec les objectifs de la directive nationale d'orientation (DNO) 2002 :

– affermir l'ancrage territorial des politiques pour l'accès de tous à l'emploi ;

– promouvoir, dans les entreprises, la qualité des emplois et des relations de travail en agissant sur celles-ci et sur les conditions de travail ;

– dynamiser la gestion des ressources en améliorant le service rendu aux usagers, en gérant les crédits dans un cadre global et en mettant en œuvre un véritable contrôle de gestion et une évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, la région s'est engagée à mettre en œuvre, pendant toute la durée du contrat, trois plans régionaux spécifiques concernant :

– l'insertion des travailleurs handicapés ;

– la qualification et la validation des compétences dans les territoires ;

– et la santé au travail.

Trois autres plans territoriaux pluriannuels d'appui aux services sont, par ailleurs, actuellement étudiés : l'un concernant le système d'information, le deuxième relatif à l'amélioration de la relation avec l'utilisateur et le troisième consacré au développement des compétences des agents.

Pour assurer le suivi régulier de cette expérimentation, des comités de suivi réunissant les directeurs d'administration et le comité technique régional et interdépartemental de la région Centre (CTRI)⁽¹⁾ sont régulièrement réunis avec, pour objectif, d'établir les bases d'un nouveau dialogue de gestion en vue d'une généralisation de l'expérimentation à l'ensemble des régions à l'horizon 2006.

2.– Poursuite de l'expérimentation par le présent projet loi de finances

Dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique précitée relative aux lois de finances, la région Centre sera chargée en 2003 de mettre en œuvre, à titre expérimental, le programme « Accès à l'emploi ». A ce titre, une dotation globalisée est mise en place sur un chapitre unique (chapitre 44-80) doté d'un article unique, le principe de fongibilité pouvant s'appliquer aux crédits correspondants. Le tableau ci-après renseigne de la provenance de ces crédits qui constituent donc, dans le projet de loi de finances pour 2003, une dotation globalisée sur un article unique.

(1) Ce comité réunit les directeurs départementaux de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que le directeur régional.

Provenance des crédits			Destination des crédits			
Imputation	Objet	Montant	Imputation	Objet	Montant	Libellé
4370-53	Dépenses de fonctionnement des actions de formation. Catégoriels	550.550 €	44-80 – 10	Dotation globalisée expérimentale de la région Centre	11.018.808 €	Dotation globalisée expérimentale de la région Centre
4370-57	Dépenses de fonctionnement des actions de formation. Actions hors champ de la décentralisation de 1993	459.030 €				
4370-59	Dépenses de fonctionnement des actions de formation. Contrats de plan Etat-régions	2.114.620 €				
4470-51	Insertion par l'économique : entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion	2.353.650 €				
4470-52	Fonds départemental pour l'insertion	244.700 €				
4470-54	Participation de l'Etat au cofinancement du FSE ⁽¹⁾ aux entreprises d'insertion	1.094.000 €				
4470-56	Insertion par l'économique : associations intermédiaires	235.730 €				
4470-80	Réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes	3.232.638 €				
4470-91	Actions des contrats de plan Etat-régions consacrés à l'emploi. Programmation 2000-2006	733.890 €				
TOTAL		11.018.808 €				

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Ainsi, une nouvelle étape sera franchie dans l'expérimentation avec la région Centre. Elle doit, dans l'esprit des gestionnaires du ministère, préfigurer la gestion par objectifs souhaitée par la loi organique précitée. Il s'agira, en effet, pour la région Centre, à partir d'un diagnostic local de la situation de l'emploi, d'identifier ses priorités, de définir ses objectifs de résultats, ainsi que les indicateurs de mesure de ces résultats.

3.- Résultats atteints à ce jour

S'agissant des indicateurs relatifs aux crédits de fonctionnement, le budget prévisionnel établi pour ces derniers est, dans ses grandes lignes, respecté. Selon le ministère, les objectifs fixés sont en voie d'être atteints.

Concernant les crédits de rémunération et les effectifs, l'objectif principal qui avait été fixé était de revenir progressivement à l'effectif de référence régional pour 2006, selon un rythme défini dans le contrat. A l'issue du premier semestre 2002, l'effectif cible fixé pour 2002 n'avait pas été dépassé. Les crédits de rémunération non utilisés au premier trimestre 2002 ont, quant à eux, déjà donné lieu à un abondement des crédits de fonctionnement à hauteur de 191.000 euros pour des opérations non reconductibles d'achat de matériel de télécommunication. Les

(1) Fonds social européen.

crédits de rémunération accessoires non consommés à la fin de l'année 2002 donneront lieu, conformément aux termes du contrat, à l'octroi d'un reliquat, dont le montant est en discussion, qui sera versé aux agents. Enfin, les crédits de vacances font apparaître, pour le premier semestre 2002, un taux de consommation égal à 50% des crédits alloués en début d'année.

S'agissant des objectifs stratégiques retenus, les plans thématiques consacrés à la santé au travail, à l'insertion des personnes handicapées et à la qualification et validation des compétences dans les territoires, ont donné lieu à la définition d'objectifs précis. Leur mise en œuvre s'appuie sur le pilotage de groupes thématiques interdépartementaux, dirigés par un directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. A cette fin, des tableaux de bord régionaux, récapitulant par objectif l'ensemble des moyens humains et financiers mobilisés, ont été mis en place. De plus, des indicateurs de coût et de résultat sont en cours d'élaboration. A terme, ces tableaux de bord et ces indicateurs doivent permettre d'analyser l'efficacité administrative et d'effectuer des comparaisons entre services.

4.- Interrogations pour l'avenir

L'un des enseignements, sous forme d'interrogations, que l'on peut d'ores et déjà retirer de cette expérimentation, concerne **les enjeux de pouvoir**. En effet, l'attribution d'une « autonomie » de gestion aux régions pour certains crédits de l'emploi pose d'abord la question de la conciliation entre cette autonomie et le nécessaire pilotage de la politique de l'emploi au niveau national. On peut, en effet, se demander quelle sera la marge de manœuvre de l'administration centrale face aux dotations globalisées attribuées aux régions qui, nécessairement, vont « figer » les crédits, dans un cadre qui peut être pluriannuel. Cette considération milite pour la mise en place d'outils d'ajustement qui respectent, en même temps, les principes clés de la contractualisation et de la globalisation.

Parallèlement, les modifications qui vont être apportées dans les modes de gestion locale des crédits vont conduire à modifier l'équilibre des pouvoirs locaux entre, d'une part, la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, et d'autre part, les directions départementales. De fait, le préfet de région, dans le schéma retenu par l'expérimentation décrite pour la région Centre, dispose d'un véritable pouvoir dans l'attribution des enveloppes de crédits globalisées aux départements. Il convient donc d'être vigilant sur les conséquences des réformes envisagées sur ce délicat équilibre des pouvoirs locaux. Votre Rapporteur spécial note, à cet égard, que le débat qui s'est ouvert dans notre pays sur la décentralisation ne s'est pas traduit, hélas, par un autre débat sur la déconcentration, pourtant essentiel.

Par ailleurs, la question des reports va sans doute se poser dans les années à venir. L'un des instruments de motivation des gestionnaires locaux des crédits est, en effet, la possibilité qui leur est donnée de reporter les crédits non consommés l'année suivante sans limitation. Ainsi, le contrat avec la région Centre dispose, dans son article II-9 que : « *Les crédits inscrits au chapitre 37-63, article 20, (dotation globale de fonctionnement) sont **intégralement** reportables d'un exercice sur*

l'autre ». Or, l'article 15 de la loi organique précitée relative aux lois de finances précise que le montant possible des reports de crédits de l'année n - 1 sur les crédits de l'année n sera limité à 3% des crédits initialement inscrits pour l'année n - 1. En conséquence, un vrai problème se posera au niveau national pour respecter cette règle des 3% si les gestionnaires des enveloppes globalisées ne se voient pas appliquer la même règle. Il faudra donc sans doute limiter le montant des reports pour les gestionnaires locaux à 3% des crédits initiaux. Dans le même temps, l'édiction de cette règle conduirait à limiter la motivation et la souplesse qui résultent, pour les gestionnaires, de la possibilité de reporter totalement les crédits non consommés.

C.- UNE EXPERIENCE REUSSIE : LA FONGIBILITE DES CONTRATS AIDES

En 1986, l'idée de globaliser les crédits des aides à l'emploi est née du constat de la multiplication des mesures de lutte contre le chômage rendant peu lisible la politique de l'emploi. Une première expérience de gestion déconcentrée et de globalisation des financements a ainsi été menée en 1989 mais ne concernait que 10% des enveloppes budgétaires. En 1996, la dynamique a été relancée avec une expérimentation menée en 1997 et généralisée en 1998. Il s'agissait de passer d'une simple globalisation du financement des mesures d'aide à l'emploi à une démarche de stratégie territoriale de la politique de l'emploi en distinguant les niveaux d'intervention locaux (objectifs nationaux déclinés et négociés par région, gestion départementale et mise en œuvre locale) et en s'appuyant sur des diagnostics et des plans d'action locaux.

Aujourd'hui, la fongibilité concerne cinq mesures : les contrats aidés (contrats emploi-solidarité, contrats initiative emploi), les aides à la formation (stages d'insertion et de formation à l'emploi, stages d'accès à l'entreprise). S'y ajoutent les crédits des contrats emplois-consolidés (CEC) qui ne constituent cependant pas une mesure fongible. L'ensemble de ces mesures représente, au sein de l'exercice 2002, **20% du budget de l'Emploi**.

La règle de fongibilité de ces crédits semble bien fonctionner. En revanche, on constate qu'elle peut être limitée par des décisions politiques conjoncturelles. Ainsi, au cours du premier semestre 2002, la décision avait été prise, par le précédent Gouvernement, de développer au maximum les contrats emploi-solidarité (CES) et les stages d'insertion et de formation à l'emploi collectifs afin de réduire le niveau du chômage. En conséquence, trois limites ont porté atteinte à la règle de fongibilité avec la mise hors globalisation des CES, le « cadencement » mensuel des objectifs par mesure, ne laissant plus de marge de manœuvre aux gestionnaires locaux et un pilotage national resserré dans sa fréquence et dans son intensité.

Cette expérience prouve, s'il en était besoin, que la globalisation et la fongibilité des crédits nécessite, pour être probante, une stabilité des règles et des principes qui les régissent.

D.- LES INDICATEURS D'EFFICACITE : UNE PERTINENCE VARIABLE

Le fascicule budgétaire de l'emploi décrit, à l'instar de tous les autres fascicules, les indicateurs de coûts et de résultats associés à chaque agrégat. Leur pertinence, selon votre Rapporteur spécial, est très variable, comme le montrent les quelques exemples suivants.

Parmi les indicateurs satisfaisants, on peut, par exemple, citer celui relatif à la qualité du service apportée par l'administration générale, au sein de l'agrégat 1. Le nombre d'appels au Service Info Emploi, le nombre de connections au Minitel ou à Internet semblent, en effet, constituer un indicateur de résultat correct. De plus, le taux de satisfaction global des usagers fait l'objet d'une enquête d'après échantillon qui permet de mesurer ce taux.

En revanche, le simple taux de consommation des crédits pour les contrats aidés, au sein de l'agrégat 3, ou l'indication des flux d'entrées dans ces contrats, ne sont à l'évidence pas suffisants pour mesurer l'efficacité des dispositifs. Il faudrait, en effet, y ajouter des indicateurs permettant de juger les politiques conduites en termes d'insertion professionnelle durable des personnes bénéficiaires de ces contrats. La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la Commission des finances, dans son rapport consacré aux aides à l'emploi, adopté le 7 juillet 1999 ⁽¹⁾, avait d'ailleurs souhaité, dans l'une de ses conclusions, la généralisation et le perfectionnement des évaluations par « *le suivi des trajectoires de retour à l'emploi des bénéficiaires après qu'ils soient sortis des dispositifs aidés* ». Pourtant, la DARES, dans ses nombreuses publications, mène régulièrement de tels travaux d'évaluation ; on peut dès lors s'étonner que les indicateurs associés à ces évaluations ne soient pas définis et régulièrement suivis dans le cadre budgétaire.

(1) Rapport d'information n° 1781, présenté par M. Didier Migaud, Rapporteur général, annexe n° 3, présentée par M. Gérard Bapt, Député.

II.- GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : LA CONSOLIDATION DES EFFORTS PASSES

L'agrégat 1 du budget de l'emploi regroupe, d'une part, les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement de l'administration générale ainsi que les subventions à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)⁽¹⁾ ou à d'autres organismes intervenant dans le domaine de l'emploi ou de la formation et, d'autre part, les dépenses d'études, de coopération internationale, de gestion ainsi que des crédits spécifiques consacrés aux relations du travail.

En 2001, le total des paiements effectués au titre de l'agrégat 1 s'est élevé à 2.411,63 millions d'euros. Pour 2002, la loi de finances initiale a porté le total des crédits de cet agrégat à 2.617,06 millions d'euros. Le présent projet propose, pour 2003, une dotation de **2.641,02 millions d'euros**, soit une hausse de 0,9% par rapport à 2002. Le tableau ci-après rend compte de l'évolution des principaux postes de l'agrégat 1 et montre que ce taux moyen d'augmentation de 0,9% ne rend pas bien compte des évolutions très différentes d'un poste à l'autre. Toutefois, globalement, il apparaît que l'évolution de cet agrégat, proposée pour 2003, témoigne de la poursuite des efforts entrepris dans les années précédentes en faveur de la modernisation de l'administration.

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2002	Projet de loi de finances 2003	Evolution (en%)
I.- La gestion de la politique de l'emploi	2.617,06	2.641,02	0,9
A.- Administration générale	588,61	595,04	1,1
Personnel	438,30	439,51	0,3
Fonctionnement	145,73	152,83	4,9
Equipement	4,58	2,70	- 41,0
B.- ANPE	1.171,96	1.191,77	1,7
Subvention de fonctionnement	1.165,24	1.185,05	1,7
Subvention d'équipement	6,72	6,72	0,0
C.- AFPA et autres organismes de formation	763,21	765,01	0,2
Subvention de fonctionnement AFPA	702,42	714,36	1,7
Subvention d'équipement AFPA	52,00	41,80	- 19,6
Acquisitions immobilières	0,00	0,30	0,0
Autres organismes de formation professionnelle	6,48	6,43	- 0,8
Contrats de plan Etat-régions 2000-2006	1,61	1,94	-
Autres subventions d'équipements	0,70	0,18	- 73,7
D.- Relations du travail	44,48	43,76	- 1,6
ANACT et FACT (6672)	11,29	11,48	1,8
Elections prud'homales	0,26	0,26	- 0,4
Dépenses d'intervention (dont FACT)	32,93	32,02	- 2,8
E.- Etudes et coopération internationale	16,53	16,34	- 1,2
Etudes	5,97	6,13	2,7
Recherche:			
- CEE	5,36	5,69	6,1
- Conventions d'études	0,62	0,63	1,0
CEREQ	2,33	2,39	2,8
Autres organismes	2,25	1,50	- 33,4
F.- Frais de gestion	32,28	29,11	- 9,8
Frais de gestion CNASEA	32,28	9,11	- 9,8

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

(1) Voir, à ce sujet, l'annexe n° 5 « Formation professionnelle » au présent projet de loi de finances pour 2003.

Afin de consacrer de plus amples développements aux dispositifs de soutien à l'emploi, votre Rapporteur spécial a fait le choix de commenter brièvement les postes de cet agrégat, en mettant l'accent sur les évolutions qui lui paraissent les plus intéressantes.

A.– L'ADMINISTRATION GENERALE

Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité est composé :

– de trois directions d'administration centrale – direction des relations du travail, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) – et de deux délégations interministérielles (lutte contre le travail illégal et insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, DIIJ) ;

– d'une direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) ;

– de vingt-deux directions régionale et de quatre-vingt-dix-sept directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP et DDTEFP) auxquels s'ajoutent quatre directions des départements d'outre-mer du ministère ;

– d'un institut de formation (Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, INTEFP) chargé de la formation des agents de l'administration générale.

Le projet de loi de finances pour 2003 traduit une certaine continuité des efforts déployés pour les crédits consacrés à l'administration générale autour de quatre priorités : la modernisation des carrières, la consolidation de certains investissements, la poursuite de l'effort en faveur des services déconcentrés et le maintien des crédits d'études et d'intervention.

1.– La modernisation des carrières

L'effectif total des emplois inscrits au budget du ministère est égal en 2002 à 1.024 agents pour l'administration centrale et 9.569 pour les services déconcentrés. Pour 2003, ces effectifs seraient portés respectivement à **1.028 et 9.506 agents**. Le tableau ci-après indique la répartition par catégorie de ces effectifs.

EFFECTIF DU MINISTERE POUR LE SECTEUR « EMPLOI »

	Loi de finances initiale 2002	Projet de loi de finances 2003
Administration centrale		
Catégorie A	302	341
Catégorie B	215	221
Personnel social	5	4
Catégorie cadres administratifs	252	232
Catégorie cadres techniques	58	58
Contractuels	194	172
TOTAL	1.024	1.028
Services déconcentrés		
Catégorie A	1.529	1.659
Catégorie B	2.749	2.996
Catégorie cadres administratifs	4.198	4.105
Catégorie cadres techniques	25	18
Contractuels	805	661
Attachés et contrôleurs INSEE	67	67
TOTAL	9.569	9.506

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Le présent projet de budget est marqué par la poursuite de la modernisation des carrières. Cette politique se traduit par la conduite de différentes réformes :

- Il s'agit d'abord de la **régularisation d'agents**, dans le cadre du plan de résorption de l'emploi précaire conclu entre la fonction publique et les organisations syndicales le 10 juillet 2000. Pour 2003, la poursuite de ce plan permettrait de continuer l'application du « plan Sapin », visant à titulariser des agents contractuels en agents de catégories A et B (16 emplois d'attachés et 4 emplois de secrétaires administratifs seraient créés tandis que 150 emplois contractuels de première, deuxième et troisième catégories seraient transformés en emplois d'attachés d'administration et de secrétaires administratifs). Le présent projet de loi prévoit également de terminer la régularisation des agents contractuels au titre du « plan Le Pors » (16 postes transformés en postes d'attachés d'administration).

- Il s'agit également de **dynamiser les carrières**. Dans ce but, d'importantes mesures de transformation et de repyramidage d'emplois sont prévues pour 2003 avec pour objectifs d'ouvrir de nouveaux débouchés aux agents du ministère à l'interne, ou encore de créer davantage de « passerelles » entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Dans ce but également, la revalorisation indemnitaire des agents sera poursuivie au premier rang desquels les agents de la catégorie C et les contractuels du ministère. Enfin, il convient de souligner les effets de la réforme en date du 7 août 2000 du corps des contrôleurs du

travail⁽¹⁾, qui permet de revaloriser leur statut en fonction des nouvelles responsabilités et missions qui sont désormais les leurs. Pour 2003, l'effort de revalorisation de leur grille indiciaire, qui s'est traduit dans la loi de finances initiale pour 2002 par une provision de 1,21 million d'euros, se poursuivra par une provision complémentaire de 1,126 million d'euros.

En revanche, le ministère devrait supprimer soixante-quinze emplois de catégorie C en 2003 (20 en administration centrale et 55 dans les services déconcentrés), participant ainsi à l'effort national de réduction des postes dans la fonction publique dans les administrations où les besoins ne sont pas avérés.

Au total, les crédits de personnel, inscrits aux chapitres 31-61 à 33-91, à l'article 13 du chapitre 37-61 et à l'article 10 du chapitre 37-63, passeraient, en 2003, à **432,51 millions d'euros**, contre 431,77 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002, soit une augmentation de 0,74 millions d'euros. Le tableau ci-après rend compte des principales évolutions de ces crédits :

**RECAPITULATION DES AUGMENTATIONS ET DES REDUCTIONS DE CREDITS DE PERSONNEL
DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2003**

(en millions d'euros)

Réforme du statut des contrôleurs du travail.....	+ 1,126
Créations de 20 emplois pour titularisation dans le cadre plan SAPIN.....	+ 0,83
Transformations et repyramidages d'emplois.....	+ 0,53
Revalorisation indemnitaire.....	+ 1,83
Ajustement des crédits de rémunération pour tenir compte de la revalorisation du point de la fonction publique en 2002.....	+ 0,56
Ajustement des crédits de pensions civiles aux besoins des services.....	+ 0,20
Complément aux provisions obtenues en LFI 2002 pour la NBI ville et la NBI encadrement supérieur.....	+ 0,40
Complément de rémunération obtenu au titre de l'augmentation des rémunérations des ministres.....	+ 0,20
Ajustement des crédits de rémunération principale aux besoins des services et aux suppressions d'emplois.....	- 2,89
Ajustement des crédits de rémunération (chapitre 3791 art. 13) des secrétaires de coordonnateurs emplois-formation compte tenu des régularisations d'emplois intervenues en 2001 et 2002.....	- 1,00
Ajustement des crédits de vacances.....	- 0,79
Transfert de quatre emplois aux services du premier ministre.....	- 0,25

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

(1) Cette réforme a conduit à la création d'un « statut d'emploi » prévoyant une carrière plus linéaire ainsi qu'une amélioration de la grille indiciaire et du régime indemnitaire.

2.- La poursuite des investissements en informatique et en moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement du ministère comprennent les crédits d'informatique, de communication, de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés, de contentieux général, ainsi que les crédits du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de la formation professionnelle (CCPRA), et de la Commission nationale de certification professionnelle (CNCP).

Pour 2003, l'ensemble de ces moyens s'élèverait à **152,84 millions d'euros**, soit une augmentation de 6,4%.

Comme le montre le tableau ci-après, ce sont principalement les crédits informatiques et les moyens de fonctionnement de l'administration qui profiteront de cette forte hausse.

(en millions d'euros)

Postes	LFI 2002	PLF 2003	PLF 2003/LFI 2002 (% d'évolution)
Fonctionnement – Administration générale	23,53	25,26	7,37
Modernisation des services	0,17	0,12	- 27,06
INTEFP et autres actions de formation.....	10,09	9,39	- 6,97
Communication et information.....	9,65	9,44	- 2,18
Informatique	23,93	25,47	6,44
CCPRA et CNCP.....	1,16	1,12	- 3,96
Fonctionnement des services déconcentrés.....	74,36	81,28	9,30
Frais de contentieux.....	0,76	0,76	- 0,26
Total des moyens de fonctionnement	143,65	152,83	6,39

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

• Les moyens de fonctionnement de l'administration centrale

Les crédits de l'administration centrale sont désormais globalisés sur un article unique (article 30 du chapitre 34-98) qui regroupe les crédits de logistique, les crédits de communication, d'informatique et de modernisation. Ces moyens s'élèveront, comme le propose le présent projet de budget, à **58,95 millions d'euros**, soit une augmentation de 2,13 millions d'euros qui porte principalement sur les crédits d'informatique, avec la poursuite du plan informatique prévoyant l'équipement de la totalité du personnel employé par le ministère. Les crédits de communication représentent, pour leur part, un crédit de 9,44 millions d'euros, ce qui devrait permettre de financer, outre les dépenses de documentation classique et de renseignement au public, de nouvelles campagnes d'information, notamment en faveur des nouveaux contrats « jeunes en entreprise ».

• **Les moyens de fonctionnement des services déconcentrés (chapitre 37-61)**

Les crédits inscrits à ce chapitre passeraient, comme le propose le présent projet de budget, de 85,62 millions d'euros à **89,3 millions d'euros**, soit une augmentation de 4,3%.

Cette augmentation est uniquement liée à l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement des services déconcentrés dans le cadre de la globalisation de ces crédits, commencée en loi de finances initiale pour 2002. Il s'agit, en effet, conformément à l'orientation précitée du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000, de renforcer le « management » par objectif, en globalisant sur un article unique une partie des moyens de fonctionnement des services déconcentrés. Dans la loi de finances initiale pour 2002, ces crédits comprenaient les crédits logistiques, ceux relatifs aux locaux, à la communication, à l'informatique, à la modernisation et certains crédits de certification professionnelle. Pour 2003, il est proposé d'ajouter à cette enveloppe unique les crédits de statistiques et d'études, de formation continue des agents, ainsi que de nouveaux crédits informatiques ⁽¹⁾.

Pour 2003, l'ensemble de la dotation s'élèverait à 78,41 millions d'euros répartis comme suit :

– 64,07 millions d'euros de crédits logistiques et de crédits relatifs aux locaux ;

– 7,17 millions d'euros de crédits informatiques (ce qui devrait permettre de poursuivre l'équipement des services) ;

– 3,52 millions d'euros de crédits de communication ;

– 2,23 millions d'euros de crédits statistiques et d'études ;

– 0,98 million d'euros de crédits de formation continue des agents ;

– 0,27 million d'euros pour le fonctionnement des instances de certification professionnelle ou d'homologation ;

– et 0,17 million d'euros de crédits de modernisation en faveur de l'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Par ailleurs, les moyens de fonctionnement des services déconcentrés permettent également de couvrir les crédits de fonctionnement de l'Institut national de l'emploi et de la formation professionnelle (INEFP), inscrits à l'article 60. Pour 2003, cette dotation serait portée à 9,39 millions d'euros, soit une baisse qui résulte du transfert d'une partie des crédits de formation continue des agents des services déconcentrés à la dotation globale de ces services. En réalité, à structure constante,

(1) Relatifs au fonctionnement du « SI Parcours 3 ».

la dotation de fonctionnement de l'INEFP est reconduite à l'identique par rapport à 2002.

Le même chapitre budgétaire permet également de financer la rémunération des secrétaires coordonnateurs emploi formation (article 13), dont les crédits sont diminués de 1,04 million d'euros en raison de la titularisation de certains de ces agents.

• **La dotation d'équipement (chapitre 57-92, hors article 40)**

Les crédits de la dotation d'équipement du ministère seraient portés à 11,49 millions d'euros en autorisations de programme (AP) et 2,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en 2003, soit une légère hausse en AP et une diminution de 1,88 million d'euros en CP, pour tenir compte du taux de consommation des crédits par les services.

3.- Les crédits d'étude et de recherche

Les crédits d'étude (chapitre 34-94, article 11) permettent de financer les études, statistiques et évaluations permettant de fournir, aux ministères et aux acteurs sociaux, des éléments d'information fiable nécessaires à la réflexion et au débat social sur les questions de travail, d'emploi et de formation professionnelle.

Pour 2003, ces crédits seraient portés à **6,13 millions d'euros**, soit une légère augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 (+ 0,162 million d'euros). Ils seront partagés entre la DARES, à hauteur de 185,4 millions d'euros, la DIJ (0,112 million d'euros) et le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPRA) (0,16 million d'euros).

Jusqu'en 2002, des crédits consacrés à l'appui, au suivi et à l'animation des services déconcentrés en matière d'étude, d'évaluation et de statistiques étaient inscrits sur le chapitre 34-94 article 12. Désormais, comme cela a été précédemment indiqué, ces crédits sont inscrits au chapitre 37-61, article 11 : « Dotation globale de fonctionnement des services déconcentrés ». Ce transfert de crédits explique la réduction globale du chapitre 34-94.

Les crédits inscrits pour le budget de la Recherche (BCRD) (chapitre 34-94, article 20 et chapitre 36-61, article 20) s'élèveraient, quant à eux, pour 2003, à 6,32 millions d'euros, contre 5,98 millions d'euros en 2002. Cette augmentation devrait permettre de renforcer les effectifs du centre d'études de l'emploi (CEE)⁽¹⁾, dont le budget s'établira, en 2003, à 5,69 millions d'euros. Les crédits du ministère permettent, en outre, de cofinancer certains programmes avec le ministère de la recherche dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. On peut se demander si l'augmentation des crédits proposée est bien

(1) *Le CEE est un établissement public chargé, par ses études et recherches, d'éclairer l'action des pouvoirs publics et des acteurs sociaux sur l'évolution de l'emploi en liaison avec l'évolution des marchés et des technologies. Son budget est inscrit dans le budget du présent ministère.*

justifiée si l'on considère l'importance des autres crédits consacrés, dans le présent budget, aux études.

En effet, votre Rapporteur spécial, constatant le foisonnement des structures ou d'organismes qui participent, à des degrés variables, à des travaux d'études, de recherche ou de réflexion en rapport avec le travail, l'emploi et la formation professionnelle, estime qu'il serait souhaitable, dans un proche avenir, de revoir l'ensemble des dispositifs existants en vue de les regrouper dans un souci d'efficacité et de rationalisation des crédits budgétaires.

B.- LES ETABLISSEMENTS PUBLICS ET ORGANISMES PARTICIPANT AU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

1.- L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), toujours prioritaire

La nouvelle convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 ⁽¹⁾ a mis en place le programme d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND) qui a confié à l'ANPE l'élaboration d'un projet d'action personnalisé adapté à la situation de chaque demandeur d'emploi et le suivi régulier de ce projet jusqu'au retour effectif à l'emploi du demandeur. Le PAP-ND prend ainsi la suite du Service Personnalisé pour un Nouveau Départ qui s'adressait au 1,4 million de demandeurs d'emplois ciblés (chômeurs de longue durée et allocataires des minima sociaux). Par comparaison avec cet ancien dispositif, le nouveau programme s'adresse à l'ensemble des demandeurs d'emploi et améliore sensiblement le service rendu à ceux-ci.

Chaque demandeur d'emploi est invité à se présenter à son agence pour l'emploi dans le mois qui suit son inscription à l'ASSEDIC pour un premier entretien ; celui-ci doit permettre de définir un projet d'action personnalisée (PAP) qui détermine, notamment, les types d'emploi qui correspondent le mieux à son profil, ceux vers lesquels il souhaiterait se reconvertir éventuellement, et enfin, les prestations ou formations qualifiantes nécessaires pour accéder à un emploi conforme au projet. Réactualisé et approfondi tous les six mois, le PAP pourra donner lieu, s'il n'a pas conduit à la réinsertion du chômeur sur le marché du travail au bout d'une année, à une subvention d'aide à l'emploi dégressive de un à trois ans, versée à l'employeur qui l'engagerait.

L'ANPE joue donc un rôle central dans la mise en œuvre du PAP-ND en devant mobiliser l'ensemble de son offre de services : l'évaluation, les bilans de compétences, les aides de formation, les mesures d'accompagnement et d'appui social ou encore le recours aux contrats aidés dans le secteur marchand ou non marchand.

• Premier bilan du PAP-ND

Conformément aux objectifs fixés par la convention précitée du 1^{er} janvier 2001, l'ANPE s'est engagée à élaborer un PAP avec tous les demandeurs d'emploi inscrits à la date du 1^{er} juillet 2001, au plus tard en juillet 2002. De juillet 2001 à

(2) Les modalités de mise en œuvre de cette convention sont définies par deux conventions signées, d'une part, entre l'ANPE et l'UNEDIC, et d'autre part, entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC.

avril 2002, **3.627.800 PAP ont été élaborés**, dont 2.450.000 avec des nouveaux inscrits. En juin 2002, seuls 10% des demandeurs d'emploi inscrits en juillet 2001 et toujours inscrits en juin 2002, n'avaient pas encore défini de PAP, soit environ 350.000 personnes. Selon les informations transmises à votre Rapporteur spécial, ces demandeurs ont dû tous bénéficier du nouveau dispositif au cours du mois de septembre dernier. L'ANPE a donc rempli son objectif quantitatif, ce qui constitue une vraie performance. S'agissant de l'appréciation qualitative que l'on peut porter à ce sujet, votre Rapporteur spécial se réserve d'émettre à ce jour un avis fondé dans la mesure où il serait prématuré de porter un tel jugement. Il considère, en effet, qu'il faut laisser « du temps au temps » avant de pouvoir juger de l'efficacité des PAP en fonction des résultats en termes de retour à l'emploi et d'insertion durable des demandeurs d'emploi. Pour cela, il est évident qu'une année d'application du PAP-ND ne permet pas d'évaluer le programme. Il est cependant indispensable que les partenaires sociaux et l'Etat disposent, au cours de l'année 2003, d'éléments d'appréciation qualitatifs du programme. En fonction de ceux-ci, ils pourront alors décider de l'avenir du dispositif.

Déjà, il semble que les services apportés par l'ANPE dans le cadre des PAP sont davantage adaptés aux besoins des demandeurs d'emploi. Ces services sont définis en fonction des difficultés de retour à l'emploi des demandeurs. Pour les demandeurs les plus autonomes, le service « libre-accès » leur permet de disposer des informations d'accès direct et des services basiques (affichage des offres, dossiers formation, guide pour la rédaction de *curriculum vitae* ou pour les entretiens d'embauche). Pour les demandeurs ayant besoin d'appui et de conseils durant leur démarche, un service « appui individualisé » leur est apporté sous la forme, notamment, d'ateliers ou de prestations d'évaluation. Pour ceux qui rencontrent des difficultés plus importantes et qui ont besoin d'être accompagnés de manière régulière, un service « accompagnement renforcé » est prévu qui peut leur apporter des prestations diverses de formations, d'une durée moyenne de trois mois renouvelable, et un suivi régulier et personnalisé par un conseiller. Enfin, certains demandeurs ont d'abord besoin de résoudre des problèmes d'ordre social pour réussir leur insertion professionnelle ; l'Agence peut alors leur proposer un service « d'accompagnement social » réalisé par des prestataires spécialisés.

Avec la mise en œuvre du PAP-ND, les services offerts par l'ANPE connaissent une forte évolution. Ainsi, pour les demandeurs déjà inscrits en juillet 2001, et dont la moitié était au chômage depuis plus d'un an au moment de leur premier entretien, les niveaux de services proposés par l'Agence sont particulièrement élevés : 17% de services d'accompagnement, 47% d'appui individualisé et plus de 2% d'accompagnement social. On note, par ailleurs, une progression des niveaux de services pour les nouveaux inscrits : ainsi, 11% d'entre eux bénéficiaient du service d'accompagnement en mars 2002, alors qu'ils n'étaient que 4,5% en juillet 2001. De même, l'évolution des services entre le premier entretien et le deuxième, qui permet d'actualiser le PAP, est symptomatique : les services d'accompagnement passent, en effet, de 10,8% en juillet 2001 à 22,1% en mars 2002.

D'un point de vue simplement quantitatif, l'application du PAP-ND s'est donc traduite par une augmentation sensible des prestations de services proposées

aux demandeurs d'emploi par l'Agence. En effet, avant la mise en œuvre du programme, celle-ci réalisait 780.000 prestations en 2000 ; en 2002, ce nombre devrait avoisiner les 2 millions, et il est prévu qu'il atteigne en 2003 un total de 2.630.000 prestations. Le tableau ci-après illustre cette évolution en indiquant la part de chacun des services apportés sur l'ensemble des prestations de service fournies par l'Agence depuis 2000.

ÉVOLUTION DES PRESTATIONS DE SERVICE

	Année 2000 (réalisé)	Année 2001 (réalisé)	Année 2002 (objectif)	Année 2003 (objectif)
Ateliers	357.777	402.455	1.000.000	1.360.000
Evaluations	99.169	109.301	175.000	310.000
Accompagnements.....	318.748	422.056	650.000	800.000
Bilan de compétence approfondi .		4.306	135.000	160.000
Total prestations	780.164	951.449	1.960.000	2.630.000

Source : Contribution de l'ANPE au bilan du PARE, bilan de la mise en œuvre du dispositif – juin 2002

Les propositions de formation sont elles aussi en progression. De juillet 2001 à avril 2002, elles ont concerné près de 800.000 demandeurs d'emploi, soit une augmentation de 32%. Les aides prises en charge dans le cadre du financement des ASSEDIC, après une première période de mise en place, sont en progression. Ainsi, les engagements atteignent, pour les quatre premiers mois 2002, 76% des crédits mis en place par les ASSEDIC. En revanche, les aides à la mobilité géographique, également financées par l'UNEDIC, restent encore nettement sous-utilisées.

• Les moyens mis à disposition de l'ANPE

Pour assurer l'application du PAP-ND, l'Agence a vu ses moyens considérablement renforcés.

S'agissant des effectifs, elle a créé **4.650 emplois** entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} juillet 2002, dont 3.650 financés au titre de la convention avec l'UNEDIC. Les emplois ont ainsi progressé de plus de 25% par rapport à la fin 2000.

CRÉATION D'EMPLOIS EN 2001 ET 2002

	01/04/2001	01/07/2001	01/12/2001	01/04/2002	01/07/2002	Total
Convention ANPE/UNEDIC ...	1.000	1.000	1.000	325	325	3.650
Dotation Etat.....	215	215	–	285	285	1.000
TOTAL.....	1.215	1.215	1.000	610	610	4.650

Source : Contribution de l'ANPE au bilan du PARE, bilan de la mise en œuvre du dispositif – juin 2002

La quasi-totalité des recrutements a été effectuée par voie de concours externe ; selon l'Agence, la totalité de ces nouveaux emplois a été affectée à la mise en œuvre opérationnelle du PAP-ND. Au total, les effectifs budgétaires (équivalent temps-plein) de l'ANPE en 2002 sont de **19.956**.

Parallèlement, l'Agence a procédé à la modernisation et à l'adaptation de son réseau avec la création de nouvelles agences (13 nouvelles agences locales ont été créées depuis le 1^{er} avril 2001) ou le réaménagement de certaines. D'ici la fin de l'année 2003, une centaine d'agences nouvelles devraient être créées, auxquelles il convient d'ajouter une cinquantaine de « points-relais ».

L'Agence a développé par ailleurs son réseau de sous-traitance vers de nouveaux prestataires qui ont été habilités au cours de l'été 2001 après lancement d'appels d'offres. Au total, ce sont plus de 3.500 prestataires qui contribuent à renforcer l'offre de services de l'Agence et qui permettent, notamment, de fournir des prestations de « conseil en recrutement » ou de bilan de compétence approfondi.

• Prévisions budgétaires

La loi de finances initiale pour 2002 avait augmenté sensiblement la subvention de fonctionnement de l'Etat à l'ANPE pour un total de 1,05 milliard d'euros, soit une hausse de 8,5% par rapport à l'année précédente, à laquelle s'étaient ajoutés 6,5 millions d'euros de subvention d'équipement en crédits de paiement et 7,1 millions d'euros en autorisations de programme.

Pour 2003, le présent projet de budget propose de doter l'ANPE de **1.191,77 millions d'euros**, soit une augmentation globale de 1,3% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Cette enveloppe se divise en :

– une subvention de fonctionnement (chapitre 36-61, article 10), qui passerait de 1.165,24 millions d'euros en 2002 à 1.185,05 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 1,7% ;

– et une subvention d'équipement (chapitre 66-72, article 20) de 12,5 millions d'euros en autorisations de programme et de 6,72 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette dotation devrait permettre de poursuivre les actions engagées dans le cadre du contrat de progrès ⁽¹⁾ entre l'Etat et l'Agence au service de la mise en œuvre du PAP-ND. Elle permettrait, notamment, de tenir compte des 570 emplois créés en 2002, de poursuivre la réalisation du système d'information « GEODE » et celle du programme de modernisation des agences locales. 6,5 millions de mesures nouvelles sont ainsi alloués, au sein de la subvention de fonctionnement, afin de poursuivre l'amélioration de l'organisation et de l'espace des agences locales et de développer de nouveaux projets informatiques.

(1) Ce contrat couvre la période 1999-2003 ; il devrait donc être renégocié au cours de l'année 2003.

2.- Les autres organismes participant au service public de l'emploi

a) L'Agence nationale de l'amélioration des conditions de travail (ANACT) (chapitre 36-61, article 50)

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail est un établissement public à caractère national chargé d'une mission de service public en faveur de l'innovation et de la valorisation des actions contribuant à la fois à l'amélioration des conditions de travail des salariés et à l'efficacité globale des entreprises ou des organisations. Depuis 1983, l'ANACT a développé un réseau d'agences régionales (ARACT) sous la forme d'associations (loi de 1901), cofinancées par les conseils régionaux et dont les conseils d'administration intègrent les partenaires sociaux.

Initialement centrées sur les interventions en entreprises dans le domaine des conditions de travail, l'Agence s'est investie, depuis les années 1995-1996, dans les domaines de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, en développant un dispositif d'appui-conseil, puis en s'intéressant aux secteurs de la santé au travail et des liens entre compétences et travail. Votre Rapporteur spécial se demande, à cet égard, s'il ne serait pas opportun que l'ANACT recentre désormais ses actions sur sa mission initiale.

Pour 2003, le présent projet de budget propose de doter l'ANACT d'une subvention de **11,48 millions d'euros**, soit en légère hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Ces crédits devraient lui permettre de renforcer son intervention en matière de prévention de risques, d'étendre l'expérimentation régionale entreprise de facilitation du dialogue social vers les entreprises, et de poursuivre le développement de son réseau d'agences régionales (transformation d'une antenne de l'ANACT en une agence régionale et création d'une antenne supplémentaire en Corse).

b) Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) (chapitre 43-70, article 80)

Le CNASEA est un établissement public chargé d'assurer le paiement de certaines aides de l'Etat aux collectivités locales et aux associations en métropole. Il est chargé, en particulier, de la gestion des rémunérations apportées aux bénéficiaires des contrats emplois solidarité (CES) et des emplois jeunes. Depuis 1991, il assure, par ailleurs, le versement de la rémunération des stagiaires du Livre IX du code du travail.

Sa dotation annuelle, qui permet de couvrir ses frais de gestion, est calculée en fonction du nombre de bénéficiaires ou de stagiaires dont il gère la rémunération.

Pour 2003, le présent projet de budget propose de prendre en charge les frais de gestion du CNASEA à hauteur de 29,1 millions d'euros, soit en réduction par rapport aux crédits votés en 2002 (- 3,18 millions d'euros). Il convient de rappeler, toutefois, que d'autres frais de gestion sont remboursés au CNASEA au sein de l'agrégat 2 du présent projet de budget au titre des stagiaires, à hauteur de 4,48 millions d'euros. On peut considérer que la réduction de la dotation du Centre au sein de l'agrégat 1 est cohérente avec la réduction du nombre d'emplois jeunes et de CES.

*c) Le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (FACT)
(chapitre 44-73, article 60 et chapitre 66-72, article 60)*

Le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail, géré par le ministère, offre aux entreprises un dispositif d'appui permettant de soutenir financièrement les actions innovantes en matière d'organisation et de conditions de travail.

Jusqu'à présent, le FACT déléguait aux services déconcentrés du ministère des crédits permettant de cofinancer les actions innovantes des entreprises sur présentation des dossiers. Pour 2003, une réforme est envisagée qui conduirait à simplifier les procédures et à déconcentrer les crédits. Elle consisterait en la passation de conventions de financement d'études entre l'Etat et les entreprises (prioritairement des PME et des TPE ⁽¹⁾). Cet outil permettrait, en particulier, d'aider les entreprises qui ont désormais l'obligation de réaliser une évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs dans un document unique, en vertu du décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001. Ainsi, le FACT participerait à la redynamisation de la démarche de prévention au sein des entreprises et au développement du dialogue social dans le secteur de la santé et de la sécurité au travail.

Pour 2003, le présent projet de budget propose de porter la dotation du FACT à **2,14 millions d'euros**, soit une baisse de 0,57 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Ces crédits devraient, selon le ministère, permettre la poursuite du développement des nouveaux programmes d'actions d'entreprises sur les thèmes prioritaires que sont l'aménagement de la réduction du temps de travail, la prévention des troubles musculo-squelettiques, la mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information et la prévention ou la réduction de l'exclusion par le développement d'emplois de qualité.

(1) Très petites entreprises.

d) Autres organismes

• **Le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CERCQ) (chapitre 36-61, article 30)**

Le CERECQ est un établissement public sous tutelle conjointe du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, du ministère délégué à l'enseignement scolaire et du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Il permet de produire des statistiques, de mener des recherches ou des études, et d'accompagner certaines actions en faveur des acteurs de la formation et de l'emploi. Par ses avis et propositions, il éclaire les choix politiques de formation à l'échelon régional, national ou international.

Le présent budget ne contribue que pour partie au budget du CERCQ. Pour 2003, la dotation proposée par le présent projet de budget serait portée à **2,39 millions d'euros**, soit une hausse de 2,8% de cette dotation, ce qui devrait permettre d'accroître les crédits de personnel dans les centres associés au CERCQ. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la nécessité d'augmenter ces crédits si l'on considère l'ampleur des efforts consentis par ailleurs dans le présent budget aux crédits d'étude et de recherche. Il réitère, à cet égard, son souhait de voir prochainement regrouper l'ensemble des moyens disponibles dans un souci d'efficacité et de rationalisation des crédits disponibles.

• **Autres organismes (chapitre 36-61, article 70)**

Le ministère attribue à divers groupements d'intérêt public des subventions de fonctionnement :

- au GIP international qui mène différentes missions de coopération bilatérales ou multilatérales dans le domaine du travail et de l'emploi ;
- à l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme ;
- au GIP Léonardo, chargé de promouvoir et de mettre en œuvre, en France, les programmes communautaires liés à l'éducation, à la formation professionnelle initiale et continue.

Pour 2003, le présent projet de budget propose de reconduire la subvention à l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (0,2 million d'euros) et au GIP Léonardo (0,24 million d'euros). La subvention au GIP international serait pour sa part réduite de 1,81 million d'euros à 1,6 million d'euros.

C.- LES DEPENSES D'INTERVENTION POUR LES RELATIONS DU TRAVAIL (CHAPITRE 44-73)

Les crédits inscrits à ce chapitre permettent de définir et de mettre en œuvre le cadre des relations de travail dans les entreprises au moyen :

– de politiques d'aide et de conseil aux entreprises dans le domaine de la négociation collective (études sur les questions de négociation, programmes d'appui au dialogue social) ;

– d'actions dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail (réalisation d'expertises, appuis méthodologiques aux entreprises dans le domaine de la prévention des risques professionnels, veille sanitaire et scientifique afin de renforcer l'arsenal législatif et réglementaire) ;

– de la participation aux frais de gestion des syndicats ;

– de la formation des salariés mandatés ou des conseillers de prud'hommes ;

– du financement des indemnités versées aux conseillers des salariés et des médiateurs (procédure de licenciement, harcèlement moral...) ;

– de subventions à divers organismes ou associations oeuvrant dans le domaine des relations du travail.

• L'aide au financement de la formation économique, sociale et syndicale (article 11)

Ces crédits ont pour objet d'apporter une aide au financement de la formation économique, sociale et syndicale dispensée par les centres de formation des organisations syndicales, les instituts de travail et autres organismes habilités.

Les critères qui président à la répartition de cette enveloppe budgétaire entre les syndicats reposent sur trois principes anciens :

– l'allocation d'un montant identique aux trois plus importantes confédérations syndicales (CGT, CFDT et CGT-FO) ;

– le montant total des subventions allouées à ces syndicats doit représenter 70% de l'ensemble des crédits destinés aux organisations syndicales ;

– sur les crédits restants, 70% sont attribués à parts égales à la CFTC et la CFE-CGC, le reste, soit 30%, est attribué à l'UNSA.

Le solde des crédits inscrits à l'article 11 permet d'attribuer des subventions aux instituts du travail et autres organismes habilités.

En 2002, les crédits ouverts se sont élevés à 12,49 millions d'euros, dont 914.100 euros de réserve parlementaire, augmentés de 1,5 million d'euros grâce au

transfert de crédits d'autres articles du même chapitre, ainsi que d'un crédit de report, à hauteur de 1,75 million d'euros.

Pour 2003, le montant des crédits inscrits s'élèverait à **11,57 millions d'euros**. Le tableau ci-après indique la répartition prévue pour les crédits inscrits au seul article 11 :

Syndicats	Montants 2003 (en euros)		
CGT	2.500.000	70,7%	33,3%
CFDT	2.500.000		33,3%
CGT-FO	2.500.000		33,3%
CFTC	1.078.000	29,3%	34%
CFE-CGC	1.078.000		34,7%
UNSA	947.000		30,6%
TOTAL	10.603.000		

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

• L'aide à la négociation et à la participation (article 12)

Les années 2000, 2001 et 2002 sont marquées par un nouvel élan de la négociation comme vecteur de régulation sociale. Le ministère, au travers des services déconcentrés et de l'ARACT, joue, à cet égard, un rôle moteur d'information et de sensibilisation des institutions et des partenaires sociaux. Les crédits inscrits au paragraphe 20 de l'article 12 permettent de financer des études et conseils pour soutenir le développement de la négociation et de la participation. Le présent projet de loi prévoit à cet effet une dotation de 0,73 million d'euros afin, notamment, de poursuivre le programme expérimental d'appui au dialogue social mené dans certaines régions depuis 1996.

Le paragraphe 30 du même article permet de financer les actions de formation des salariés mandatés dans le cadre d'une négociation collective ou de la signature d'un accord de réduction du temps de travail. De nombreuses PME, qui ne disposent pas de représentation syndicale, en ont effectivement besoin pour ouvrir leurs négociations. Pour 2003, il est proposé de reconduire les crédits adoptés en loi de finances initiale pour 2002, soit 4,27 millions d'euros.

Au total l'article 12 serait donc doté de **5 millions d'euros**, comme en loi de finances initiale pour 2002.

• La formation des conseillers de prud'hommes (article 40)

En vertu de l'article L. 514-3 du code du travail, l'Etat organise et finance la formation des conseillers de prud'hommes. En effet, ces conseillers n'ont pas toujours les connaissances juridiques nécessaires à l'accomplissement de leur mission, qu'ils doivent acquérir les premiers temps de leur installation et développer tout au long de leur mandature. Cette formation est assurée, d'une part et

principalement, par des organismes privés à but non lucratif rattachés aux organisations professionnelles et syndicales les plus représentatives, et d'autre part, par des établissements publics d'enseignement supérieur. La durée de la formation est limitée à six semaines par mandat de cinq ans. 14.610 nouveaux conseillers de prud'hommes devraient être élus le 11 décembre 2002.

En 2003, le ministère envisage de conduire une réforme profonde du mode de financement de ces crédits. Il s'agit d'abord de passer des conventions pluriannuelles, qui couvriraient la totalité de la durée de la mandature, soit cinq ans, entre le ministère et les organismes de formation afin de permettre aux associations agréées de mettre en place une réelle programmation de cette formation. D'autre part, il s'agit également de distinguer, dans l'aide financière de l'Etat, la part des frais fixes supportés par les associations de la part des frais variables (qui correspondent aux frais d'enseignement). Le ministère envisage ainsi de limiter la part des frais fixes à 30% de l'aide financière totale, ce qui permettrait d'augmenter et de recentrer l'aide de l'Etat sur les dépenses strictement liées à la formation.

Le présent projet de budget prévoit de doter le présent article de **7,225 millions d'euros**, incluant une mesure nouvelle de plus de 771.000 euros. Ces crédits devraient permettre de financer 45.625 journées de formation pour un montant forfait journalier de 140 euros. Ce nombre élevé de journées prévisionnées s'explique par le nombre important de nouveaux élus qui devraient être désignés en décembre 2002 et pour lesquels une formation devra être organisée.

• **Les conseillers du salarié et les médiateurs (article 50)**

Les conseillers du salarié interviennent à la demande de salariés qui n'ont pas au sein de leur entreprise d'institutions représentatives du personnel et pour lesquels l'employeur envisage un licenciement. Les conseillers ont alors pour rôle d'assister le salarié lors de l'entretien préalable au licenciement. Le médiateur, mis en place par la loi n° 2002-73 de modernisation sociale du 17 janvier 2002, a quant à lui pour mission d'intervenir dans les entreprises à la demande de toute personne qui s'estime victime de harcèlement moral ou sexuel.

Les crédits inscrits à l'article 50 du présent chapitre permettent d'assurer le remboursement des salaires et charges des conseillers du salarié aux entreprises qui les emploient, ainsi que leurs frais de déplacement, les indemnités forfaitaires annuelles au-delà de quatre interventions et les cotisations accident du travail pour couvrir le risque « accident de trajet ». A partir de 2003, ces crédits serviront également à prendre en charge les médiateurs du harcèlement sur les mêmes principes de prise en charge que ceux qui sont appliqués pour les conseillers du salarié. Le ministère prévoit ainsi une montée en charge progressive du dispositif relatif aux médiateurs du harcèlement. Toutefois, il est prévu de doter cette ligne budgétaire de 1,33 million d'euros, au même niveau que les crédits votés en loi de finances initiale pour 2002. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de cette enveloppe budgétaire, dans la mesure où les médiateurs du harcèlement, compte tenu de la montée en charge du dispositif, devraient présenter un coût supplémentaire par rapport à la dotation prévue pour 2002.

• **Actions en matière de santé et de sécurité au travail et directives européennes**

Ces crédits servent à financer des projets structurants de modernisation du système de prévention des risques professionnels. Trois axes de travail ont été retenus :

– étendre la capacité d'intervention de l'inspection du travail en promouvant des actions collectives dans le domaine de la santé et de la sécurité en dehors du cadre strict du contrôle (actions de sensibilisation, évaluation des risques, appuis méthodologiques aux entreprises) ;

– contribuer au développement de la veille scientifique et technologique en renforçant les travaux de recherche (études épidémiologiques, surveillance de certaines catégories professionnelles ou de certaines pathologies) ;

– mettre en œuvre les dispositifs nécessaires à l'application des directives européennes (actions de normalisation, de certification et évaluation des normes européennes).

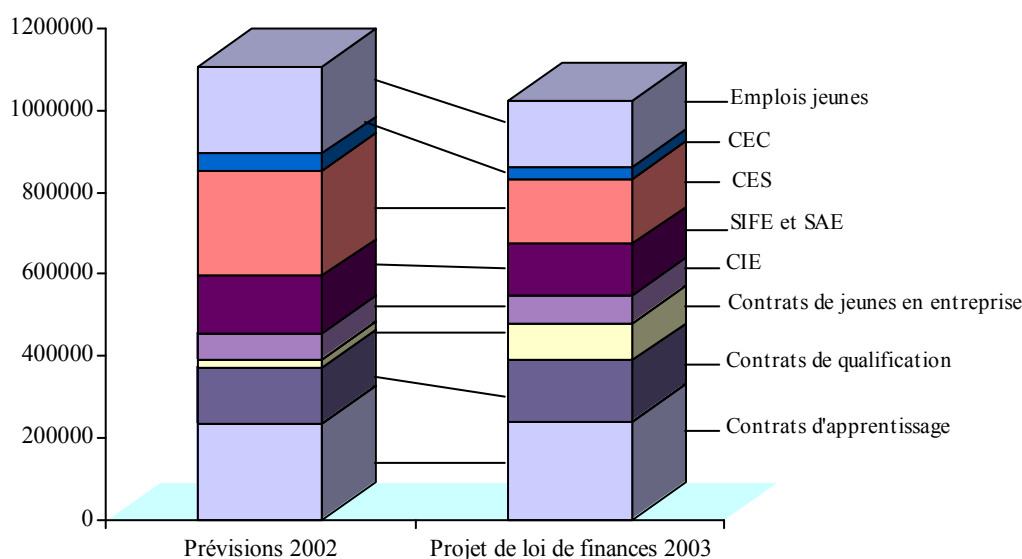
Pour 2003, le présent projet de budget propose de doter cet article de 4,39 millions d'euros, soit une réduction de 4,36% par rapport aux crédits adoptés en loi de finances initiale pour 2002.

III.- ACTIONS EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES : UN RECENTRAGE NECESSAIRE TRADUISANT UNE RUPTURE POLITIQUE

L'évolution proposée, dans le présent projet de budget, pour l'agrégat 3 est sans doute celui qui traduit le plus la rupture politique qui s'imposait avec les politiques passées. Le choix, en effet, a été fait de privilégier les dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur marchand et non plus ceux dans le secteur non marchand. Cette nouvelle politique a pour ambition de revaloriser le travail en mettant un terme à l'extension sans limite du nombre d'emplois parapublics. Pour autant, cette politique rénovée, consciente qu'un certain nombre de nos concitoyens ont de très grandes difficultés d'insertion ou de réinsertion dans la vie professionnelle, ne néglige pas les contrats aidés du secteur non marchand, ainsi que les dispositifs d'insertion. Ces mesures devront être exclusivement réservées aux personnes les plus en difficulté. On peut donc parler de recentrage des dispositifs de soutien à l'emploi dans le but de restaurer la valeur du travail et de réaffirmer, concomitamment, le rôle de la solidarité.

Le graphique et le tableau ci-après illustrent bien cette évolution politique fondamentale. Ainsi, les dispositifs concernant le secteur marchand représenteraient, en 2003, 66% de l'ensemble des dispositifs de soutien à l'emploi en faveur des publics prioritaires, au lieu de 53% dans la loi de finances initiale pour 2002, ce qui représenterait un total de 674 millions d'euros pour 2003, soit une hausse de 15,20% par rapport à 2002. En revanche, les contrats aidés du secteur non marchand représenteraient 34% de l'ensemble du dispositif en 2003, soit un total de crédits de 351,4 millions d'euros, en baisse de 31,54% par rapport à 2002.

PART RESPECTIVE DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN A L'EMPLOI EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES



NOMBRE DE BENEFICIAIRES PAR TYPE DE MESURE

	Prévision 2002	Projet de loi de finances pour 2003
Contrats d'apprentissage (pour mémoire) ⁽¹⁾	225.000	240.000
Contrats de qualification (pour mémoire) ⁽¹⁾	136.000	149.000
Contrats jeunes en entreprises.....	20.000	90.000
CIE.....	65.000	70.000
SIFE et SAE.....	139.000	125.000
Sous-total formation et emploi marchand.....	585.000	674.000
Proportion du total	53%	66%
CES.....	260.000	160.000
CEC	40.000	30.000
Emplois jeunes.....	213.300	161.400
Sous-total emploi non marchand.....	513.300	351.400
Proportion du total	47%	34%
Total	1.098.300	1.025.400

(1) Voir, à ce sujet, l'annexe n° 5 « Formation professionnelle » au présent projet de loi de finances 2003.

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

A.- LES JEUNES : UNE PRIORITE POUR LEUR AVENIR ET CELUI DU PAYS TOUT ENTIER

L'augmentation du chômage, que connaît notre pays depuis avril 2001, a particulièrement affecté les jeunes de moins de vingt-cinq ans. En effet, alors que le chômage des jeunes avait baissé de 45% dans les cinq années précédant le printemps 2001, le chômage qui touchait les jeunes en juillet 2002 avait augmenté de 11,5% sur un an. Dans ce contexte, la nouvelle politique du Gouvernement, que traduisent les orientations du présent budget, prend toute sa place.

	Loi de finances initiale pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Evolution (en %)
Total actions spécifiques en faveur des jeunes.....	3.393,51	3.105,01	- 8,5
Nouveaux services-Emplois jeunes.....	3.219,71	2.781,33	- 13,6
Réseau d'accueil, TRACE, bourse d'accès à l'emploi	173,80	123,68	- 28,83
Contrats jeunes.....	0	200	-

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

1.- Privilégier le secteur marchand : les contrats jeunes en entreprise (chapitre 4470-64)

Les contrats « jeunes en entreprise », créés par la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002, portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, s'adressent à des jeunes entre seize et vingt-deux ans qui, en raison de leur faible niveau de formation, inférieur au baccalauréat, éprouve des difficultés d'insertion sur le marché du travail.

Ces contrats à durée indéterminée ouvrent droit à une aide de l'Etat pendant trois ans sous la forme du versement à l'employeur d'une compensation forfaitaire de ses cotisations sociales à hauteur de 225 euros par mois, aide cumulable avec les allègements de charges existants.

Versée à taux plein les deux premières années, l'aide est ensuite réduite la troisième année à 50% du montant antérieur. A l'issue des trois premières années de ces contrats, les jeunes qui en auront bénéficié pourront faire reconnaître leur expérience dans le cadre de validation des acquis.

Les contrats « jeunes en entreprise » sont entrés en application rétroactivement au 1^{er} juillet 2002. Leur ambition est d'offrir aux jeunes peu qualifiés une possibilité d'insertion durable dans le secteur marchand, ce qui permet de compléter, tant les dispositifs d'alternance que les régimes de droit commun d'allègement des charges.

Pour 2003, le présent projet de budget prévoit de doter le chapitre 4470-64, consacré à ces contrats, de **200 millions d'euros**, ce qui devrait permettre de prendre en charge en année pleine, **74.000 contrats**.

2.- Le programme « Nouveaux services – emplois jeunes » (chapitre 44-01) : préparer la sortie du dispositif

Le programme « Nouveaux services – emplois jeunes », créé par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative à l'emploi des jeunes, s'adresse aux personnes de dix-huit à vingt-cinq ans, quelle que soit leur situation, ou aux demandeurs d'emplois âgés de vingt-six à vingt-neuf non indemnisés au titre du chômage. Il vise à promouvoir l'émergence d'activités présentant une utilité sociale et non satisfaite dans les conditions normales du marché, dans le secteur non marchand.

Il prend la forme de contrats de droit privé à durée déterminée (cinq ans) ou indéterminée ouvrant droit à deux types d'aide de l'Etat :

– une aide forfaitaire au poste d'un montant annuel 15.551,32 euros pendant cinq ans, versée mensuellement à l'employeur après signature d'une convention agréée par le préfet ;

– une participation éventuelle de l'Etat à l'accompagnement du montage des projets, à l'émergence ou à l'identification de nouveaux besoins.

• Bilan de la mise en œuvre du programme

A la fin du mois d'avril 2002, 280.000 emplois avaient été créés et avaient donné lieu à 380.000 embauches ⁽¹⁾.

Les projets portés par les associations et les collectivités locales ont permis plus de 190.000 créations d'emplois et 257.000 embauches.

Au ministère de l'éducation nationale, 67.282 emplois ont été créés et 96.198 embauches réalisées. Au sein de la police nationale, 20.000 postes ont été créés pour des activités de sécurité de proximité et 26.368 jeunes recrutés. Par ailleurs, le ministère de la justice a créé 2.000 postes et recruté 1.800 agents de justice.

Si l'on exclu ces ministères, les associations sont, depuis le début du programme, majoritaires en termes d'embauches réalisées, puisqu'elles totalisent 50,9% de celles-ci, les collectivités locales représentant pour leur part 31,4% de ces embauches.

S'agissant des services créés par le programme, ceux contribuant au renforcement de la cohésion sociale et au développement de la solidarité représentent la plus forte proportion en totalisant 18% de ces services. Le secteur de l'environnement regroupe pour sa part 13,5% des services créés, suivi par le développement du sport (12%) et le secteur de la culture (11%). Viennent ensuite,

(1) Le nombre des embauches est supérieur à celui des emplois créés en raison du remplacement des jeunes ayant quitté le dispositif prématurément.

par ordre décroissant, le domaine des activités périscolaires, du temps de l'enfant et des loisirs (9,3%), le domaine du logement et de la vie des quartiers (7,7%) et le secteur du tourisme (4,2%).

S'agissant du niveau des bénéficiaires du dispositif, on constate qu'un tiers des jeunes recrutés dans les associations et les collectivités locales a un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat, un autre tiers a le niveau du baccalauréat et un autre tiers un niveau supérieur. Près de 10% d'entre eux sont, par ailleurs, des jeunes issus de quartiers en difficulté.

• Avenir des emplois jeunes

– Pour les associations

Le ministère, interrogé à ce sujet par votre Rapporteur spécial, estime que 25% des associations, n'auront pas besoin d'une aide complémentaire de l'Etat au-delà des cinq ans de l'aide initiale pour pérenniser les emplois créés. Dans 30% des cas, les associations dégageraient d'ores et déjà des recettes qui leur permettraient d'envisager leur autonomie financière par rapport à l'aide de l'Etat. La faculté leur a été ouverte de différer, à leur demande, une partie du versement de l'aide de l'Etat au-delà de la période de cinq ans. Elle leur permet de constituer ainsi une « épargne » qui pourra leur être reversée durant les trois années suivant la période conventionnelle initiale. Dans ce cas, l'association qui a opté pour cette mesure bénéficiera d'une prime de 15.245 euros répartie sur trois ans. Cette faculté permet donc de porter de cinq à huit ans la durée globale de l'aide de l'Etat.

Dans 45% des cas, et particulièrement dans les associations oeuvrant au service des personnes en difficulté et des familles, il est estimé que les recettes des associations ne leur permettront pas d'être financièrement autonomes au terme des cinq ans du programme. Il est prévu qu'à l'issue de ces cinq ans, des conventions pluriannuelles seront mises en place pour ces associations non solvabilisables, nécessitant une aide complémentaire de l'Etat, à la condition que les emplois créés correspondent à de nouveaux services répondant à des besoins collectifs d'intérêt général. Ces conventions, d'une durée de trois ans non renouvelable, apporteront à ces associations une aide dégressive et modulable au cas par cas.

Ces deux mesures d'aide financière se traduiront par des dépenses nouvelles en 2003 à hauteur de **40 millions d'euros** pour les associations choisissant la faculté de constitution d'une « épargne » et **10 millions d'euros** pour le soutien exceptionnel aux associations non solvabilisables.

– Pour les collectivités locales

La grande majorité des services créés, qui touche principalement aux secteurs du médico-social, de l'environnement, de la culture, du développement local, du sport et du socio-éducatif, devrait pouvoir être consolidée au terme des cinq ans de l'aide de l'Etat. Cette consolidation prendra la forme d'une adaptation des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale qui passe, notamment, par la création de spécialités au sein des cadres d'emplois existants ou la création de nouvelles voies d'accès (instauration du troisième concours ou d'une troisième

voie). Dans tous les cas, la collectivité locale doit déterminer ses perspectives de pérennisation des emplois jeunes et faire part de ses besoins d'appui au moyen d'un « dossier employeur » servant de base à ses échanges avec les services de l'Etat.

Aucune aide financière complémentaire n'est prévue à l'issue des cinq ans ; toutefois, des appuis techniques pourront être apportés aux collectivités locales en accompagnement de leur projet.

– Pour les entreprises et établissements publics

Les entreprises et établissements publics devront déterminer l'avenir des jeunes recrutés dans le cadre du programme en fonction de leurs perspectives d'activité. Ils pourront bénéficier de mesures d'appuis techniques et, notamment, de crédits d'ingénierie.

– Pour les ministères employeurs

Le **ministère de l'éducation nationale** s'est donné pour priorité d'assurer l'avenir professionnel des jeunes employés au titre du programme vers un autre emploi et de consolider les services créés. Dans ce but, la durée du temps consacré à la formation pourra être augmentée pendant les deux dernières années du contrat et passer de 200 à 400 heures annuelles. Les jeunes recrutés lors de la première phase du programme, c'est-à-dire de la fin 1997 à la mi 1998, verront leur contrat prolongé jusqu'à la fin de l'année scolaire 2003, afin de mener à terme leur projet professionnel. Parallèlement, le ministère envisage d'ouvrir, pour les aides éducateurs, une troisième voie pour les concours d'accès aux corps enseignants, aux corps de personnels d'éducation ou de personnel administratif. Enfin, dans le cadre de la loi de modernisation sociale précitée, du 17 janvier 2002, des mesures de validation des acquis de l'expérience devraient être mises en œuvre en faveur des aides éducateurs.

Le **ministère de l'intérieur** a lui aussi choisi d'accorder une priorité renforcée à la formation et à l'insertion des jeunes entrés dans le dispositif. Leur formation initiale, qui était au début du programme d'une durée de huit semaines, a ainsi été portée à quatorze semaines à partir du 1^{er} septembre 2001. Les adjoints de sécurité de la police nationale ont quant à eux bénéficié, dès le début, d'une démarche visant à leur insertion professionnelle ; 5.000 d'entre eux ont déjà réussi le concours, à l'issue de préparations spéciales ; un autre concours spécifique vient d'être ouvert à ceux qui justifient de trois années d'« emploi jeune ». Enfin, des mesures ont été mises en place en faveur de l'insertion professionnelle en dehors de la police nationale pour ceux qui ne pourraient réussir les concours ou qui ne souhaiteraient pas intégrer la fonction publique : mesures de valorisation des acquis professionnels, actions de formation complémentaire, parfois co-financées par les conseils régionaux...

Le **ministère de la justice** poursuit la réflexion sur la pérennisation de ses emplois jeunes.

• **Traduction budgétaire**

Pour 2003, le présent projet de loi de finances propose une dotation de **2.781,33 millions d'euros** pour le programme emplois jeunes répartis comme suit :

– 2.720,33 millions d'euros au titre de la rémunération des emplois jeunes, ce qui correspondrait à **161.400 emplois** au 31 décembre 2003, avec la répartition des effectifs par type d'employeur ci-après :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'EMPLOIS JEUNES

	2002	2003
Emplois jeunes hors administrations (associations, collectivités locales, établissements d'enseignement...)	139.000	108.600
Emplois jeunes administrations	74.300	52.800
<i>dont Education nationale</i>	57.000	37.000
<i>dont Intérieur</i>	15.500	14.000
<i>dont Justice</i>	1.800	1.800
Total	213.300	161.400

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

– 11 millions d'euros au titre des crédits d'accompagnement ;

– **une mesure nouvelle de 50 millions d'euros** au titre de la pérennisation des emplois, dont 40 millions d'euros pour la conclusion de conventions pluri-annuelles dégressives pour les organismes de droit privé non lucratifs et 10 millions d'euros pour le soutien financier exceptionnel au secteur associatif.

3.– La prévention et la lutte contre l'exclusion : le programme TRACE (chapitre 44-70, articles 61, 63 et 80)

Créé par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, le programme « Trajet d'accès à l'emploi » (TRACE) a pour objectif d'offrir un accompagnement personnalisé renforcé aux jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans en grande difficulté, confrontés à des risques d'exclusion. L'accompagnement mis en place repose sur l'établissement, avec le jeune, d'un diagnostic et d'un parcours d'insertion sociale et professionnelle individualisé, d'une durée maximale de dix-huit mois, qui peut associer des prestations de formation, des périodes d'immersion en entreprise, voire certaines aides financières. Le pilotage du programme est assuré par le réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).

- **Bilan du programme**

Les entrées dans le programme TRACE ont connu, depuis 1998, une montée en charge progressive : 38.000 jeunes en 1999, 51.000 jeunes en 2000 et autant en 2001. A la fin du mois de juin 2002, 39.600 jeunes sont entrés dans le programme pour la France métropolitaine depuis le début de l'année 2002. Le stock moyen de bénéficiaires fin de mois pour le premier semestre 2002 s'élevait à 82.000, alors qu'il était égal à 68.000 en 2001.

S'agissant des résultats atteints par le programme, les études démontrent que, sur les 70.000 jeunes sortis du dispositif à la fin décembre 2001, 42,7% d'entre eux occupaient un emploi, dont 11% au titre d'un contrat emploi solidarité (CES) de plus de six mois. Ils étaient en revanche 22,7% sortis à l'issue des dix-huit mois du parcours sans solution d'emploi.

Depuis le lancement du programme, on établit à 9% la proportion de jeunes ayant abandonné le programme en cours de réalisation. En revanche, des analyses plus poussées révèlent, selon le ministère interrogé à ce sujet par votre Rapporteur spécial, que les jeunes les plus en difficulté n'entrent pas dans le programme ou l'abandonnent en raison de l'absence de ressources financières.

Pour 2002, la mise en place du second programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à partir de janvier 2002, prévoyait le doublement du nombre annuel d'entrées (98.000 bénéficiaires au lieu de 60.000 les années précédentes) et la possibilité pour 10.000 jeunes, en situation de très grande précarité, de bénéficier d'un programme de vingt-quatre mois avec un premier objectif de stabilisation sociale au bout de six mois. S'agissant des moyens, le réseau d'accueil et d'orientation a bénéficié de la création de 410 postes supplémentaires de conseillers. En outre, une « bourse d'accès à l'emploi », d'un montant maximum de 300 euros par mois et de 900 euros par semestre, a été créée à titre expérimental par la loi de finances initiale pour 2002, afin d'assurer une sécurité financière aux jeunes les plus en difficulté. Au mois de juin 2002, 31.000 dossiers de demandes de bourse ont été acceptés pour un montant total de 12,25 millions d'euros.

- **Prévisions budgétaires pour 2003**

Pour 2003, il est prévu d'ajuster le nombre d'entrées à **14.000 jeunes** contre 20.000 en loi de finances initiale 2002. Les 410 postes de conseillers créés en 2002 seraient pérennisés, grâce à une dotation supplémentaire de 15,46 millions d'euros pour le réseau d'accueil. En revanche, la bourse d'accès à l'emploi, dont il convient de rappeler qu'elle avait été mise en œuvre en 2002 à titre expérimental, ne sera pas reconduite en 2003 ; toutefois, le projet de budget permettrait de prendre en charge les jeunes qui l'ont obtenu au cours de l'année 2002 pour un montant de 30,20 millions d'euros. Au total, selon le ministère, les moyens alloués au programme devraient lui permettre de maintenir sa capacité d'accueil pour un ensemble de crédits égal à **123,68 millions d'euros**, au lieu des 173,79 millions d'euros de crédits votés en 2002.

Par ailleurs, une dotation de 668.800 euros est allouée aux réseaux d'accueil pour l'achèvement du programme de regroupement progressif des PAIO en mission locale, en application de la démarche de restructuration et de professionnalisation du réseau dans laquelle se sont engagés les partenaires locaux et la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes (DIJ) depuis l'an 2000.

B.- LES PUBLICS EN DIFFICULTE : CONCENTRER LES EFFORTS ET AJUSTER L'OFFRE

Comme votre Rapporteur spécial l'a précédemment indiqué, le présent projet de budget traduit de nouvelles orientations fondamentales pour la politique en faveur de l'emploi en donnant la priorité aux dispositifs d'insertion dans le secteur marchand, en procédant à l'harmonisation progressive des SMIC et en adoptant de nouvelles règles d'allègement des charges sociales sur les bas salaires, actuellement examinées par le Parlement.

En conséquence, les contrats aidés, qui font l'objet du présent chapitre, seraient recentrés vers les publics les plus en difficulté. Au total, le montant des crédits qui leur seraient alloués passerait de 3.389,78 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002 à **2.270,69 millions d'euros** pour 2003. Le tableau ci-après décrit l'évolution des enveloppes consacrées à chacun de ces contrats ou dispositifs.

	Loi de finances initiale pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Evolution (en %)
Total actions d'insertion en faveur des publics en difficulté	3.389,78	2.270,69	- 33,0
Contrats emploi-solidarité.....	1.015,62	279,50	- 72,5
Contrats emploi-consolidé	999,00	959,00	- 4,0
Emplois ville	6,71	0	- 100,0
Contrats de retour à l'emploi - CERMI.....	9,91	9,91	0
Contrats d'initiative-emploi	781,45	483,95	- 38,1
Programme chômeur de longue durée (SIFE, SAE, mesures d'accompagnement de la globalisation).....	394,87	360,14	- 8,8
Contrats de plan Etat-régions.....	17,56	20,32	15,7
Insertion par l'économique	164,66	146,85	- 10,8
Dotations globalisées expérimentales de la région Centre.....	-	11,02	-

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

1.- Les contrats initiative-emploi (CIE) (chapitre 44-70, articles 31 et 32)

Créés par la loi n° 95-881 du 4 août 1995, les contrats initiative-emploi (CIE) ont pour ambition de faciliter l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi durablement exclus du marché du travail. Les CIE sont des contrats à durée déterminée (entre douze et vingt-quatre mois) ou indéterminés, à temps complet ou à temps partiel. En 2002, le dispositif a été recentré sur les personnes les plus en difficulté : demandeurs d'emploi de très longue durée, demandeurs de plus de cinquante ans, bénéficiaires de minima sociaux, personnes résidant en zone urbaine sensible, personnes faisant ou ayant fait l'objet d'une peine privative de liberté et personnes rencontrant de très graves difficultés d'insertion.

Le CIE s'adresse aux employeurs privés, établissements publics, industriels et commerciaux, sociétés d'économie mixte ou chambre consulaire. En contrepartie de leur engagement, les employeurs reçoivent une aide de l'Etat qui prend la forme :

– d'une aide mensuelle versée au maximum pendant vingt-quatre mois, d'un montant de 330 ou 500 euros, en fonction des difficultés d'accès à l'emploi du bénéficiaire. Depuis 2002, cette aide est désormais versée à la fin de la première année et à l'issue du contrat (ou au bout de vingt-quatre mois dans le cadre d'un CDI) au lieu des trois versements précédemment prévus ;

– d'une exonération de cotisations sociales patronales pour les contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2002, cette exonération ayant été supprimée en 2002 pour entrer dans le cadre du droit commun des exonérations de charges liées à la réduction de temps de travail à trente-cinq heures hebdomadaires.

• Bilan de la mesure

En 2001, 235.000 personnes travaillaient sous CIE et 90.870 contrats ont été signés. Le nombre mensuel d'entrées était ainsi de 7.500 avec, toutefois, des flux d'entrée très variables selon la période de l'année. La part des publics prioritaires s'est renforcée puisqu'elle représentait 86% des CIE conclus. Parmi ceux-ci, la part des bénéficiaires du RMI reste stable (18,6%), celle des travailleurs handicapés en hausse (19,33%), ainsi que celle des demandeurs d'emploi de longue durée (12,6%). On note, par ailleurs, un net vieillissement des bénéficiaires puisque 29,5% d'entre eux avaient plus de cinquante ans. Comme les années précédentes, les entreprises de moins de dix salariés représentent la grande majorité des employeurs puisqu'elles totalisaient 72% des embauches en CIE. Parmi celles-ci, le secteur tertiaire est prédominant (76,7%), devant l'industrie (16,1%) et le secteur du bâtiment (13,3%).

La part des contrats à durée indéterminée a continué d'augmenter en 2001, passant de 83% en 2000 à 96,8% du total des contrats conclus. En revanche, seulement 1,5% des embauches en CIE a été accompagné d'une formation.

La loi de finances initiale pour 2002 a fixé à 90.000 le nombre de nouvelles entrées en CIE. Cependant, au 30 juin 2002, seulement 26.792 contrats avaient été conclus. Cette baisse peut résulter de plusieurs facteurs, tels que le changement de règle relatif au versement de l'aide de l'Etat, la suppression des exonérations de charges sociales lorsque l'entreprise n'a pas réduit son temps de travail à trente-cinq heures hebdomadaires et le ralentissement de la croissance économique.

• **Prévisions budgétaires pour 2003**

Le présent projet de budget prévoit une dotation globale de **483,95 millions d'euros**, contre 781,45 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002, répartie comme suit :

– 341,95 millions d'euros au titre des primes ;

– 142 millions d'euros au titre des exonérations de charges pour les contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2002.

Cette dotation permettrait de financer **70.000 entrées nouvelles**, ce qui tiendrait compte de la baisse des flux constatée en 2002.

2.- Les contrats emplois-solidarité (CES) (chapitre 44-70, article 41)

Les contrats emploi-solidarité, créés par loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle, sont des contrats à durée déterminée et à mi-temps d'une durée de trois à douze mois, ayant pour objectif de soutenir la réinsertion des demandeurs d'emploi de longue durée ou des personnes en grande difficulté dans le secteur non marchand : collectivités locales, personnes morales de droit public ou organismes privés non lucratifs. Ils ouvrent droit à différentes aides de l'Etat :

– une exonération des charges sociales patronales (hors assurance chômage), dans la limite d'un Smic et d'une durée de vingt heures hebdomadaires ;

– la prise en charge d'une partie du salaire, entre 65 et 95% selon la situation de la personne, sur la base d'un Smic ;

– enfin, la prise en charge d'une aide éventuelle à la formation dans la limite de 400 heures sur la base de 3,35 euros l'heure.

Conformément aux nouvelles orientations décidées par la loi d'orientation précitée de lutte contre les exclusions, le dispositif a été recentré en faveur des publics prioritaires que sont les chômeurs de longue durée de plus de trois ans ou âgés de plus de cinquante ans, les bénéficiaires du RMI sans emploi depuis un an et les personnes handicapées. Cette même loi a par ailleurs donné la possibilité de cumuler le CES et d'autres revenus (minima sociaux ou revenus liés à une autre activité).

• **Bilan du dispositif**

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

CREDITS CONSACRES AU CES ET EFFECTIFS CONCERNES PAR ANNEE
POUR LA FRANCE METROPOLITAINE

	1998	1999	2000	2001	2002 1 ^{er} semestre
Dépenses ACCT (en milliards d'euros)	1,586	1,410	1,231	1,023	0,571
Effectifs (en milliers)	441	401	370	294	159

Source : CNASEA.

En 2001, 294.544 conventions ont été signées en France métropolitaine, ce qui représente 74.609 conventions de moins par rapport à l'année 2000, soit 20% de moins. Au premier semestre 2002, 159.290 contrats ont été signés, ce qui porte le nombre moyen de conventions créées par mois à 26.548 contre une moyenne mensuelle de 24.545 en 2001. Il a été demandé, en effet, aux services déconcentrés publics de l'emploi d'intensifier le rythme de conventionnement afin de limiter la remontée du taux de chômage.

S'agissant de la durée et du coût des CES, on établissait, à la fin du mois de juin 2002, la durée moyenne des conventions créées depuis janvier 2002 à 6,8 mois en France métropolitaine. A la même date, le coût pluriannuel moyen d'un CES s'établissait à 3.755,89 euros. Compte tenu de la réforme des taux de prise en charge devant intervenir à compter du 1^{er} octobre 2002, ce coût devrait prochainement s'élever à 3.210 euros. En effet, à partir du 1^{er} octobre 2002, les nouvelles conventions appliqueront les taux de base de prise en charge du salaire par l'Etat de 65 et 85%, les taux majorés de 90 et de 95% étant supprimés.

• **Prévisions pour 2003**

Le présent projet de budget propose de fixer à **279,5 millions d'euros** la dotation consacrée aux CES, soit une baisse de 72,5% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Cette dotation permettrait la conclusion de **160.000 nouvelles conventions**, à un rythme mensuel de 20.000 entrées en début d'année. Si la réduction des taux de prise en charge explique une partie de la baisse de la dotation, le choix politique consistant à encourager la création d'emplois dans le secteur marchand justifie aussi cette réduction de crédits. L'objectif recherché, selon le ministère, est également de « *sortir d'une logique de gestion contracyclique des CES pour aller vers une logique de construction d'une offre individuelle de services adaptée aux besoins d'insertion. [...] Dans ce contexte, les efforts doivent être intensifiés pour attribuer les CES aux seules personnes qui peuvent en tirer un*

bénéfice réel en termes de resocialisation et d'accès à l'emploi, et pour réserver ces contrats aux employeurs les plus actifs en termes d'insertion. »

3.- Les contrats-emplois consolidés (CEC) (chapitre 44-70, article 42)

Créé par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 ⁽¹⁾, le contrat emploi-consolidé (CEC), « frère jumeau » du CES, est destiné aux mêmes activités et aux mêmes employeurs que ce dernier, avec pour ambition de permettre, aux personnes les plus éloignées de l'emploi, de s'insérer dans le marché du travail. D'une durée de douze mois, renouvelable dans la limite de soixante mois, le CEC doit être conclu sur une base horaire minimum de trente heures hebdomadaires. Depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation précitée de lutte contre les exclusions, il n'est plus exigé d'avoir bénéficié préalablement d'un CES pour être embauché en CEC.

L'aide de l'Etat comporte :

– une exonération des cotisations patronales au titre de la sécurité sociale (hors assurance chômage) ;

– la prise en charge par l'Etat d'une partie de la rémunération pendant cinq ans, au taux de 80% dans la limite de 1,25 Smic, pour les publics les plus en difficulté et selon un système dégressif pour les autres (60% la première année, 50% la seconde et ainsi de suite jusqu'à 20%) ;

• Bilan du dispositif

En 2001, 147.256 CEC étaient en cours, dont 47.062 conventions initiales et 100.194 avenants conclus ou renouvelés. Au 30 juin 2002, 22.077 entrées nouvelles dans le dispositif ont été enregistrées et 75.535 avenants de reconduction, ce qui porte la moyenne mensuelle des entrées nouvelles à 3.680.

La part des adultes bénéficiaires d'un CEC est majoritaire (66,4%) et les personnes de plus de cinquante ans représentent une part qui s'est accrue sensiblement au cours des trois dernières années (26,8% en 2001). Par ailleurs, les femmes en sont les premières bénéficiaires puisqu'elles représentent 61% des conventions. Les bénéficiaires sont majoritairement des chômeurs de longue durée (76,2%), 32,7% ayant plus de trois ans d'ancienneté au chômage. Les travailleurs handicapés représentent, quant à eux, 12,5% des conventions signées.

La durée moyenne des CEC s'établissait, à la fin du mois de juin 2002, à 3,4 ans et le coût budgétaire pluriannuel d'un contrat à 23.238 euros. On constate, de fait, que seule une fraction minoritaire des bénéficiaires demeure effectivement cinq ans dans le dispositif, la plupart étant généralement embauchés par leur employeur

(1) Loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (RMI) et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

au terme de leur contrat. Ainsi, parmi les CEC rompus en cours de convention, six bénéficiaires sur dix avaient retrouvé un emploi en 2000.

S'agissant de la sortie du dispositif, la DARES a indiqué dans ses travaux que 60% des anciens bénéficiaires de CEC sont des actifs tandis que 40% sont sans emploi (24% sont inscrits au chômage, 8,4% sont inactifs et 7,6% sont en maladie). Les études menées tendent de plus à démontrer que c'est moins la durée du contrat que le nombre d'actions de formation et d'accompagnement réalisées au cours de celui-ci qui favorise l'insertion durable des salariés concernés.

• Prévisions budgétaires pour 2003

Le présent projet de budget propose de limiter à 30.000 le nombre de nouvelles entrées dans le dispositif et de réduire à trois ans la durée maximale des CEC, ce qui correspond à peu près à la durée moyenne des contrats. Le recentrage du dispositif en faveur des publics les plus en difficulté devrait être poursuivi et amplifié ; ainsi, la conclusion de CEC sera, selon le ministère « *réservée en priorité aux personnes dénuées de toute perspective d'emploi ou de formation en raison d'un cumul de difficultés. A cet effet, une appréciation individualisée des situations et des besoins des personnes en difficulté sera menée obligatoirement afin d'orienter vers le CEC les seules personnes qui peuvent tirer un réel bénéfice en termes de resocialisation et d'accès à l'emploi.* ».

La dotation associée s'élèverait à **959 millions d'euros**, en baisse de 40 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Interrogé par votre Rapporteur spécial, le ministère a indiqué qu'une réflexion était en cours en vue de réformer les CEC et les CES, afin, d'une part, de renforcer davantage le recentrage des dispositifs sur les publics prioritaires et, d'autre part, de réaffirmer le rôle des employeurs en matière d'accompagnement et de formation.

4.- L'insertion par l'économie (chapitre 44-70, articles 51 à 54 et 56)

Les dispositifs d'insertion par l'économie visent à offrir à des personnes rencontrant de sérieuses difficultés d'accès à l'emploi une expérience professionnelle ou une qualification. A cette fin, les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) constituent un réseau oeuvrant dans le secteur marchand et soutenu par l'aide de l'Etat.

Cette aide prend la forme :

– d'une exonération de charges sociales patronales de sécurité sociale pour les salariés en insertion (exonération de droit commun pour les entreprises passées aux trente-cinq heures) ;

– d'une aide forfaitaire au poste, visant à compenser la moindre productivité des salariés en insertion : 9.681 euros pour les EI appliquant les trente-cinq heures, 8.385 euros pour les EI restées à trente-neuf heures et 18.300 euros pour les ETTI.

Par ailleurs, les associations intermédiaires (AI), permettent de recruter des personnes en grande difficulté pour les mettre à disposition d'entreprises, de particuliers ou de collectivités dans un but de réinsertion. L'aide de l'Etat prend alors la forme d'une exonération totale des cotisations sociales patronales dans la limite de 750 heures par salarié et par an, et d'un soutien spécifique aux actions d'accompagnement et de professionnalisation engagées par ces associations.

Enfin, l'Etat soutient financièrement le développement et la consolidation des activités mises en œuvre par les EI, ETTI et AI dans le cadre des fonds départementaux pour l'insertion.

• Bilan des dispositifs d'insertion par l'activité économique

Les personnes embauchées dans les EI, ETTI et AI sont, pour 58%, des chômeurs de longue durée, pour 26% des bénéficiaires du RMI ou de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et pour 7% des personnes prises en charge au titre de l'aide sociale. Toutefois, la situation des personnes embauchées varie beaucoup selon la structure d'insertion. Ainsi, les jeunes en grande difficulté sont davantage employés par les ETTI (18% des salariés), tandis que les bénéficiaires du RMI sont très présents dans les EI (38%). Les AI, quant à elles, accueillent un grand nombre de personnes non inscrites à l'ANPE (20%) et de demandeurs d'emploi de plus de trois ans (23%). Les femmes sont majoritaires dans l'ensemble du réseau (55%) avec une forte prédominance dans les AI (62%) et une moindre présence dans les EI et les ETTI (respectivement 35 et 21%).

S'agissant des types d'emplois et des secteurs d'activité développés dans l'insertion par l'activité économique, on constate la prééminence, pour les EI, des activités dans les domaines du BTP (21%), de l'environnement (16,5%) et des services rendus aux entreprises (12,3%). Les AI sont, pour leur part, très développées dans les emplois de service aux particuliers (53%), les emplois de manutention représentant une part décroissante (11,6% en 2000 et 7% en 2001). Dans les ETTI, les emplois de manutention (25%), du bâtiment (21%) et les emplois d'ouvriers non qualifiés (26%) sont prédominants.

Le tableau ci-après illustre l'évolution des types de structure d'insertion et de l'offre correspondante entre 1999 et 2002.

	1999	2000	2001	2002 ⁽²⁾
Entreprises d'insertion en activité	827	828	960	1.000
Postes d'insertion (ETP) subventionnés	8.575	9.885	10.711 ⁽¹⁾	11.300
Entreprises de travail temporaire d'insertion en activité.....	241	276	288	280
– postes d'accompagnement.....	380	635	744 ⁽¹⁾	750
– salariés en insertion (équivalent temps plein).....	4.560	7.620	8.928	9.000
Associations intermédiaires en activité	1.047	1.013	980	nd
Nombre de mises à disposition.....	883.161	838.452	787.332	nd
Nombre d'heures / AI en moyenne sur 12 mois	37.567	30.797	28.690	nd

(1) Nombre de postes conventionnés en 2001 sur la base des déclarations des DDTEFP de janvier 2002.

(2) Estimation des besoins par les DDTEFP de janvier 2002 (inclut des prévisions de créations de structures nouvelles d'insertion et le développement de l'offre).

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

S'agissant des financements apportés par les fonds départementaux pour l'insertion, dotés de 6,86 millions d'euros en 2001, trois types d'actions ont été soutenus à peu près à parts égales : aide au démarrage (29%), aide au développement (27%) et consolidation (26%). Les EI ont été les principales bénéficiaires de cette aide en totalisant 41% des aides distribuées par les fonds.

• Prévisions budgétaires

En 2002, l'ensemble des moyens consacrés au secteur de l'insertion par l'activité économique a représenté un total de 167 millions d'euros, contre 119 millions d'euros en 1999. On constate toutefois des taux de consommation des crédits particulièrement faibles qui peuvent s'expliquer, notamment, par les modalités de financement des structures d'insertion. De plus, les conventions signées avec les EI donnent lieu à l'engagement de la totalité des crédits et nécessitent donc leur inscription en loi de finances initiale. Ainsi, le paiement final est généralement revu à la baisse en fonction de la réalité d'exécution de la convention et de sa durée d'application pendant l'année budgétaire, ce qui explique partiellement le décalage entre la dotation initiale et les crédits consommés. A titre d'exemple, pour 2002, 8,395 millions d'euros ont été attribués par la loi de finances initiale aux fonds départementaux pour l'insertion économique, ce qui porte les crédits ouverts, compte tenu des reports de 2001, à 13,4 millions d'euros. Cependant, au 30 juin 2002, on pouvait noter un très faible niveau des consommations des crédits avec 474.700 euros de crédits consommés, soit 3,5% des crédits ouverts.

Le ministère envisage de modifier ces modalités de financement afin de régulariser les paiements des structures dont la fragilité financière est grande. Toutefois, votre Rapporteur spécial n'a pas été informé de la nature de ces nouvelles modalités qui pourraient être mises en place.

Pour 2003, le présent projet de budget propose une dotation de 60,64 millions d'euros pour l'article 51 du chapitre 44-70, consacré au financement

des EI et des ETTI, de 30,61 millions d'euros pour l'article 54 (contrepartie du Fonds social européen pour les EI) et de 8,13 millions d'euros pour l'article 52 (fonds départementaux pour l'insertion). L'article 53, qui permet de financer les exonérations de charges sociales patronales en faveur des EI, des ETTI et des AI, devrait être doté de 42,23 millions d'euros de crédits contre 55,92 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002. Enfin, l'article 56 (accompagnement des AI) serait doté de 5,11 millions d'euros. Au total, c'est donc une dotation de **146,84 millions d'euros** qui est proposée par le présent projet de budget, contre 165,15 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002, soit une baisse de 11,09%. Cette baisse est principalement imputable à la moindre part des crédits d'exonération de charges sociales, qui s'explique par le passage aux trente-cinq heures de la majorité des EI.

5.- Le programme chômeurs de longue durée (CLD) (chapitre 44-70, articles 11, 30 et 72)

Le programme « chômeurs de longue durée » (CLD) institué par la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, s'adresse aux chômeurs de longue durée ou aux demandeurs d'emploi menacés par le chômage de longue durée pour lesquels est diagnostiqué un besoin de formation, notamment dans le cadre du PAP-ND. La formation prend la forme :

– soit d'un stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) « à accès individuel » pour les personnes inscrites à l'ANPE depuis au moins trois mois, et ouvrant droit à une formation d'une durée moyenne de 150 heures ;

– soit d'un SIFE « à entrée collective », pour les personnes éprouvant des difficultés particulières d'accès à l'emploi (demandeurs d'emploi de plus de un an, bénéficiaires de minima sociaux, travailleurs handicapés, parents isolés, personnes faisant ou ayant fait l'objet d'une peine privative de liberté), sous la forme d'une formation de 430 heures en moyenne.

• Bilan des SIFE

S'agissant des SIFE individuels, selon la DARES, les flux d'entrée se sont élevés, en 2001, à 26.053, soit un flux mensuel moyen de 2.170 entrées. Ces flux paraissent relativement stables avec, toutefois, une diminution saisonnière entre les mois de juillet à septembre. A la fin du premier semestre 2002, le « stock moyen » de stagiaires présents en fin de mois s'élevait à 3.280.

Pour ce qui est des SIFE collectifs, le ministère établi à 110.000 le nombre de demandeurs d'emplois qui ont bénéficié, en 2001, de ce type de stage, dont 102.195 en France métropolitaine. Le flux d'entrées mensuel moyen s'élevait, pour la même année et en métropole, à 8.500 entrées. A la fin du premier semestre 2002, 48.000 entrées ont été enregistrées, soit 8.000 entrées par mois. On constate de

décembre 2001 à la fin du mois de mars 2002 une forte progression des flux d'entrées.

Le recentrage vers les publics les plus en difficulté se manifeste par un nombre croissant de demandeurs d'emplois, bénéficiaires des SIFE collectifs, ayant cumulé au moins douze mois d'inscription à l'ANPE dans les dix-huit mois précédant leur entrée en stage : ils représentaient ainsi 78,1% des bénéficiaires en 2001, contre 75,4% en 2001. De même, la part des bénéficiaires du RMI a augmenté de deux points, pour atteindre, en 2001, 33,4% des bénéficiaires de SIFE collectifs.

La DARES a mené différentes études sur les résultats qualitatifs des SIFE collectifs qui semblent démontrer des résultats satisfaisants en termes d'insertion dans l'emploi. Ainsi, 40% des bénéficiaires, à la sortie de leur stage, sont insérés dans l'emploi marchand ou aidé.

• **Prévisions budgétaires**

Pour 2003, le présent projet de budget prévoit 80.000 SIFE collectifs et 25.000 individuels pour un montant total de 159,19 millions d'euros en crédits de fonctionnement et 166,15 millions d'euros en crédits de rémunération. Le nombre de SIFE individuels est ainsi reconduit, alors que celui des SIFE est réduit de 10.000 par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. En conséquence, les crédits totaux du programme CLD passent de 387,36 millions d'euros en 2002, à **356,63 millions d'euros**, soit une baisse de 7,9%.

6.- Les autres contrats

• **Les contrats de plan Etat-régions (chapitre 44-70, article 91)**

La loi de finances initiale pour 2001 a créé un nouvel article 91 regroupant l'ensemble des actions concernant le domaine de l'emploi contractualisées dans le cadre des nouveaux contrats de plan Etat-régions. Les principaux objectifs retenus par ces contrats sont :

- l'insertion professionnelle des jeunes ;
- la lutte contre l'exclusion des demandeurs d'emploi adultes ;
- la modernisation des entreprises et l'amélioration du niveau de formation des adultes ;
- le développement des activités économiques ;
- le développement territorial au travers de la formation professionnelle.

S'ajoutent à ces objectifs politiques, des opérations d'investissement à hauteur de 20% du total des crédits contractualisés.

Pour 2003, les crédits consacrés à cet article passeraient de 17,56 millions d'euros à **20,32 millions d'euros**, soit une hausse de 15,72%.

- **Les contrats de retour à l'emploi (chapitre 44-70, article 72)**

Les contrats de retour à l'emploi, qui permettent une exonération pérenne des cotisations de sécurité sociale employeur en faveur des salariés de plus de cinquante ans, ont été créés par la loi n° 89-899 du 18 décembre 1989 puis supprimés en 1995. Toutefois, des crédits demeurent nécessaires pour financer les exonérations de cotisations sociales au titre des contrats encore existants. La dotation de **9,91 millions d'euros** inscrite en loi de finances initiale pour 2002 est reconduite à l'identique pour 2003, d'après le présent projet de budget.

- **Les contrats emploi-ville (chapitre 44-70, article 43)**

Le présent projet de budget supprime les crédits alloués au titre des contrat emploi-ville compte tenu de la sortie définitive des derniers bénéficiaires du dispositif, supprimé en 1998.

C.- LES TRAVAILLEURS HANDICAPES : UNE PRIORITE TRADUITE DANS LE BUDGET A RENFORCER

La politique d'insertion professionnelle des travailleurs handicapé s'inscrit dans le cadre des lois d'orientation n° 75-534 du 30 juin 1975 et n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés. Elle repose sur le principe de l'obligation d'emploi, édicté par la loi du 10 juillet 1987, d'après lequel tout employeur du secteur privé et tout établissement public à caractère industriel ou commercial de plus de vingt salariés a l'obligation d'employer des personnes handicapées dans la proportion minimale de 6% de son effectif salarié. Cette obligation peut être satisfaite, soit par l'embauche directe de travailleurs handicapés, soit par la conclusion de contrats avec des organismes du milieu protégé (ateliers protégés, centres d'aide par le travail). A défaut, la loi exonère le principe d'obligation d'emploi par le versement d'une contribution financière à l'Association pour la gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), dont la tutelle est assurée par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

L'aide de l'Etat, dans le cadre du présent budget, prend la forme :

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

- d'un soutien au fonctionnement des ateliers protégés (AT) et des centres de distribution du travail à domicile (CDTD) ;

- de l'attribution d'une garantie de ressources en faveur des travailleurs handicapés (GRTH), travaillant en milieu protégé (centres d'aide par le travail - CAT - et AT) ou en milieu ordinaire, calculée par référence au SMIC.

Les crédits budgétaires dans le présent projet de budget témoignent de la priorité donnée par le Gouvernement à l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. Toutefois, cet effort doit être poursuivi en recherchant de nouvelles formes ou de nouvelles modalités d'insertion, en particulier dans le milieu ordinaire qui, selon votre Rapporteur spécial, reste l'idéal en termes d'insertion. A cet égard, les actions menées par l'AGEFIPH, conduisant notamment à l'adaptation des postes aux salariés handicapés, sont trop souvent méconnues des employeurs. Il conviendrait donc de relancer la dynamique en faveur de l'emploi des personnes handicapées dans le secteur marchand.

1.- La dotation déconcentrée (chapitre 44-71, article 10)

Les crédits de cet article concernent essentiellement les programmes départementaux d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (PDITH), soit le paragraphe 70. Ces crédits, affectés aux DDTEFP, permettent aux directions départementales de financer des actions de maintien de l'emploi, de sensibilisation des entreprises à l'insertion des personnes handicapées, de sorties du milieu protégé, d'accompagnement vers l'emploi... De nouvelles orientations devraient prochainement être données aux services déconcentrés, à la suite de l'évaluation des dix dernières années de fonctionnement des PDITH qui doit être menée durant l'automne 2002.

Outre le financement de ces programmes départementaux, l'article 10 du chapitre 44-71, comme le montre le tableau ci-après, permet de financer des études en faveur de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, des primes de fin de stage ou des subventions d'installation, ainsi que les frais de déplacement des personnes handicapées convoquées par les COTOREP⁽¹⁾. En effet, la circulaire n° 2002/114 du 27 février 2002 du ministère prévoit que toute personne handicapée qui dépose une demande doit être reçue par plusieurs membres de l'équipe technique de la COTOREP, sauf exception médicalement justifiée dans les cas de renouvellement. Il en résultera un accroissement sensible du financement des frais de déplacement des personnes concernées.

(1) *Commissions techniques d'orientation et de reclassement.*

Paragraphes d'exécution	Répartition 2001	Consommation 2001 (31/12)	Répartition 2002	Consommation 2002 (30/06)
§ 10 primes de fin de stage	(1)	311.372	(1)	86.115
§ 20 subventions d'installation	(1)	45.582	(1)	25.167
§ 40 primes aux employeurs formant des apprentis	(1)	408.125	(1)	69.267
§ 60 frais de transport des personnes handicapées répondant à une convocation de la COTOREP	(1)	178.539	(1)	60.545
Sous-total § 10, 20, 40 et 60	990.919	943.618	991.000	241.094
§ 50 études, documentation, contrats, conventions et marchés concernant le reclassement des travailleurs handicapés	152.449	68.558	76.870	6.421
§ 70 programmes départementaux d'insertion professionnelle.....	6.187.905 (2)	6.325.463	6.264.130	626.316

(1) Les § 10, 20 et 60 sont globalisés en dotation : 2001 : 990.919 euros.

(2) A compter de 2001, les crédits destinés aux PDITH sont comptabilisés hors contrats de plan Etat-régions.

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Pour 2003, le présent projet de budget propose de doter l'article 10 de **7,33 millions d'euros**, soit une dotation globalement identique à celle prévue par le loi de finances initiale pour 2002.

2.- L'aide de l'Etat en milieu protégé (chapitre 44-71, articles 10 et 30)

• Données statistiques

(en millions d'euros)

Nombre de places	1997	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003
Centres d'aide par le travail (CAT).....	83.4	85.4	87.6	89.6	90.9	92.4	95.4
Ateliers protégés (AP).....	13.1	13.6	14.1	14.6	15.1	15.6	16.1
Milieu ordinaire....	12.8	12.8	12.8	12.8	12.8	12.8	12.8
TOTAL.....	109.35	111.85	114.55	117.05	118.85	120.85	122.35

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Au 31 décembre 2001, 18.760 travailleurs handicapés pour 15.100 emplois budgétaires ⁽¹⁾, sont employés dans 547 ateliers protégés, répartis sur l'ensemble du territoire. Le tableau ci-après montre la progression du nombre des ateliers protégés jusqu'en 2001, année où ce nombre s'est stabilisé. Le nombre de travailleurs

(1) Contrairement aux CAT, qui disposent d'un nombre limité de places, les AP sont des entreprises exerçant leur liberté d'embauche ; les effectifs budgétaires constituent donc une estimation des dépenses effectives dépendant des effectifs réels employés.

handicapés employés a, pour sa part, continué de progresser depuis 1997, profitant de l'augmentation du nombre de structures existantes.

	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre d'ateliers protégés	493	515	532	548	547
Nombre de travailleurs handicapés	15.039	16.095	16.765	18.264	18.760

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Conformément au plan quinquennal 1999-2003 de création de nouvelles places en établissements, 500 places supplémentaires seront créées en ateliers protégés en 2003, ce qui se traduira par une augmentation de 1,14 million d'euros de la dotation de fonctionnement de ces ateliers. Par ailleurs, 3.000 places supplémentaires en CAT seront également créées, ce dont votre Rapporteur spécial se félicite. Enfin, la modernisation des ateliers protégés, programmée par le plan triennal initié en 2001, sera poursuivie pour sa dernière tranche à hauteur de 3,05 millions d'euros.

Au total, les crédits inscrits au titre du financement des ateliers protégés augmenteront de 4,19 millions d'euros pour totaliser **50,25 millions d'euros**. Ils permettront d'assurer le financement des nouveaux emplois créés et la modernisation de ces structures, tout en poursuivant le soutien aux emplois dans les ateliers existants.

(en millions d'euros)

Article	Libellé	1997	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003
44-71, art. 10	Aide aux travailleurs handicapés	5,90	7,5	7,47	7,77	7,33	7,33	7,33
44-71, art.30	Ateliers protégés	21,88	22,15	23,64	24,39	31,4	38,73	42,92
TOTAL		35,39	37,79	39,49	32,17	38,73	46,06	50,25

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

3.- La garantie de ressources des travailleurs handicapés

En milieu ordinaire, le versement de la GRTH est assuré, depuis 1997, par l'AGEFIPH. Le tableau ci-après montre l'évolution du nombre des bénéficiaires et corrélativement, des dépenses versées à ce titre depuis 1998.

Années	Nombre de bénéficiaires	Dépenses (en euros)
1998	9.817	31.709.396
1999	10.215	32.776.539
2000	10.500	33.538.784
2001	11.000	34.400.000
2002	nd	35.800.000 ⁽¹⁾

(1) Prévisionnel 2002.

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

En milieu protégé, les crédits de la GRTH sont inscrits à l'article 40 du chapitre 44-71 et concernent les personnes travaillant en CAT, en atelier protégé ou dans les centres de distribution de travail à domicile (CDTD). Le salaire moyen à la charge de l'employeur en atelier protégé se situait, en 2001, à 42% du SMIC. Le complément de rémunération moyen annuel s'établissait ainsi, la même année, à 7.300 euros par travailleur handicapé, soit 605 euros par mois. Le tableau ci-après indique le nombre de bénéficiaires de la GRTH en milieu protégé et le coût budgétaire de celle-ci en 2001 et en 2002.

Bénéficiaires de la GRTH (effectifs budgétaires)			Coûts de la GRTH (en euros)			
	2001	2002	2001		2002	
			LFI	Dépenses réelles	LFI	Dépenses réelles au 30 juin
CAT	90.950	92.450	741.187.300	753.944.412	911.100.000	402.543.111
Ateliers protégés et CDTD	15.100	15.600	111.981.429	129.846.102		65.198.270
Total	106.050	108.050	853.168.729	883.790.514	911.100.000	467.741.381

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Pour 2003, le présent projet de budget propose d'affecter **952,10 millions d'euros à la GRTH**, soit une augmentation de 41 millions d'euros par rapport à 2002 ; cette augmentation permettrait de prendre en compte :

– une mesure d'ajustement de la garantie prenant en compte la revalorisation du SMIC, à hauteur de 10,57 millions d'euros ;

– l'incidence sur la garantie de la création de 500 places en AT et de 3.000 places en CAT, soit un coût de 30,43 millions d'euros.

Au total, la dotation devrait permettre d'assurer un complément de rémunération à 111.550 personnes handicapées en milieu protégé.

IV.- PROMOTION DE L'EMPLOI ET ADAPTATION ECONOMIQUE : DES AJUSTEMENTS VARIABLES

L'évolution de l'agrégat 4, dont les crédits passeraient d'un total de 911,09 millions d'euros en 2002 à **1.036,39 millions d'euros** en 2003, soit une augmentation de 13,8%, traduit la réforme politique engagée par le présent projet de budget, avec, notamment, la refonte globale du dispositif d'allègement des charges sociales patronales. Toutefois, cette hausse des crédits ne traduit qu'imparfaitement l'évolution contrastée des différents chapitres budgétaires de cet agrégat qui connaissent des hausses ou des réductions importantes en fonction des objectifs poursuivis. De fait, certains postes budgétaires augmentent considérablement, à l'instar du dispositif relatif au chômage partiel, afin de l'adapter à l'évolution de la situation économique, alors que d'autres dépenses sont sensiblement réduites, telles que celles consacrées à l'aide à la réduction du temps de travail.

EVOLUTION DE L'AGREGAT 4

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale 2002	Projet de loi de finances 2003	Evolution en %
IV - PROMOTION DE L'EMPLOI ET ADAPTATIONS ECONOMIQUES PUBLICS PRIORITAIRES	911,09	1.036,39	13,8
A - Allègement du coût du travail.....	731,85	873,63	19,4
ZRR-ZRU / ZF / Corse.....	304,9	242,7	- 20,4
Divers HCR/DOM/Presse/Travailleurs indépendants.....	426,95	630,93	47,8
B - Promotion de l'emploi	111,4	85,0	- 23,7
Dotations pour la promotion de l'emploi.....	10,73	10,67	- 0,5
Aides au conseil, ingénierie, RIT.....	42,5	16,16	- 62
Diagnostic conseil et développement des entreprises nouvelles ..	58,16	58,17	0
C - Accompagnement des restructurations.....	67,84	77,76	14,6
Chômage partiel.....	20,58	30,5	48,2
Dotation globale - restructurations.....	42,69	42,69	0
Divers : ATD	4,57	4,57	0

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

A.- L'ALLEGEMENT DU COUT DU TRAVAIL : DES AJUSTEMENTS EN COHERENCE AVEC L'EVOLUTION DES DISPOSITIFS LEGAUX

Le FOREC prenant en charge la majeure partie des compensations de charges sociales aux organismes de sécurité sociale, seules les mesures ciblées d'exonération de charges sociales figurent dans le présent projet de budget.

1.- Les exonérations de cotisations sociales dans les zones économiques en difficulté (chapitre 44-77, articles 41, 42 et 43)

Le tableau ci-après retrace l'évolution globale de l'ensemble des mesures d'exonération prévues dans certaines zones économiques en difficulté. Au total, l'ensemble des crédits qui leur sont consacrés passerait de 304,9 millions d'euros à **242,7 millions d'euros**, soit une baisse de 20,4%, qui traduit l'évolution des dispositifs législatifs.

(en millions d'euros)

Imputation budgétaire	Type d'exonération de cotisation sociale	LFI 2002	PLF 2003
4477-41	Zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine (ZRTJ)	33,54	30,00
4477-42	Zones franches (hors Corse)	243,92	190,00
4477-43	Zones franches Corse	27,44	22,70
Total		304,9	242,7

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

• Les exonérations dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine (ZRU)

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire prévoit, dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU), une exonération de cotisations sociales patronales à l'embauche du deuxième au cinquantième salarié sur la fraction de rémunération correspondant au maximum à 1,5 SMIC et ce, pendant douze mois.

En 2001, 4.200 emplois ont bénéficié de l'exonération dans le cadre du dispositif ZRU et 12.700 dans le cadre ZRR.

En 2002, les crédits inscrits à ce titre en loi de finances initiale s'élevaient à 33,54 millions d'euros. Pour 2003, le présent projet de budget propose une enveloppe de **30 millions d'euros**, afin de tenir compte du nombre d'entreprises qui, ayant réduit leur temps de travail à trente-cinq heures hebdomadaires, bénéficieront des allègements de charges sociales de droit commun liés à cette réduction du temps de travail, et pris en charge à ce titre par le FOREC, mais assortis d'une majoration spécifique. Votre rapporteur spécial regrette vivement ces nouvelles dispositions qui conduisant à défavoriser les entreprises qui ne sont pas « passées aux 35 heures » alors même que l'objet du dispositif des ZRR et des ZRU est de soutenir l'emploi dans ces zones défavorisées. Il y a donc lieu de réfléchir à la création d'une nouvelle incitation qui permettrait de rétablir l'avantage initial au risque de vider de tout son sens la politique en faveur de ces zones.

• **Les exonérations dans les zones franches urbaines (ZFU)**

La loi du 14 novembre 1996 modifiée relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, a créé les zones franches urbaines (ZFU), en a dressé la liste et a décidé d'accorder aux entreprises présentes dans ces zones des exonérations fiscales, ainsi que l'exonération des charges sociales patronales pour les cinquante premiers salariés embauchés dans la limite de 1,1 SMIC par salarié pour une période de cinq ans.

La loi de finances initiale pour 2002 a prévu une « sortie en sifflet » de ce dispositif d'exonération des charges sociales, en prolongeant l'exonération sur les trois années à venir à des taux progressivement réduits :

– pour les employeurs qui bénéficiaient de l'exonération totale de leurs cotisations, l'exonération est réduite à 60% pour 2002, 40% pour 2003 et 20% pour 2004 ;

– pour les employeurs qui bénéficiaient de l'exonération à 50% de leurs cotisations, ce taux est porté à 30% en 2002, à 20% en 2003 et à 10% en 2004.

Les crédits en loi de finances initiale pour 2002 s'élevaient pour les ZFU à 243,92 millions d'euros. Pour 2003, le présent projet de budget propose une dotation de **190 millions d'euros**, ce qui traduit, d'une part, la réduction des taux de prise en charge des exonérations, prévue par la réforme du dispositif décidé par la loi de finances initiale pour 2002, et, d'autre part, la baisse des nouvelles entrées dans le dispositif, puisque celui-ci s'applique seulement aux entreprises créées avant le 1^{er} janvier 2002.

• **Les exonérations pour la zone franche de Corse**

La loi du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse, a mis en place en Corse des exonérations de charges sociales sur les salaires jusqu'à deux fois le SMIC dans la limite de 228,7 euros par mois et par salarié, pour les entreprises artisanales et commerciales, visées par l'article 34 du code général des impôts, de moins de cinquante salariés.

La dotation consacrée à ces exonérations passerait de 27,44 millions d'euros en 2002 à 22,7 millions d'euros en 2003, cette réduction s'expliquant par le passage d'un certain nombre d'entreprises aux trente-cinq heures, dont les allègements sont désormais pris en charge par le FOREC.

• **Les exonérations en faveur de la presse locale (chapitre 44-77, article 50)**

Les crédits prenant en charge ces exonérations en faveur des correspondants locaux et régionaux de la presse seraient reconduits à l'identique en 2003 pour un montant de **90.000 euros**.

• **Les exonérations de l'avantage en nature pour les hôtels, cafés et restaurants (chapitre 44-77, article 70)**

L'avantage en nature constitué par les repas donnés aux personnels des hôtels, cafés et restaurants est exonéré de cotisations sociales. Les crédits budgétaires associés à cette exonération augmenteraient, en 2003, de 76,23 millions d'euros en 2002 à **107,3 millions d'euros**, afin de prendre en compte l'augmentation de la dépense constatée par les organismes de recouvrement des cotisations en 2001 et sur les premiers mois de 2002. En effet, le décret du 13 juin 2001 a décidé que la prise en charge de l'exonération des cotisations de l'employeur doit être calculée sur la totalité des avantages en nature octroyés.

2.- La promotion de l'emploi : des économies justifiées

Les mesures en faveur de la promotion de l'emploi, inscrites au chapitre 44-79, ont pour objet de favoriser l'émergence d'activités nouvelles, de renouveler le tissu économique local et de favoriser ainsi le développement de l'emploi, en donnant priorité aux personnes qui rencontrent des difficultés d'accès au marché du travail.

a) Les dotations pour la promotion de l'emploi (chapitre 44-79, articles 11, 14 et 15)

Ces lignes budgétaires regroupent des subventions diverses, ainsi que les dotations déconcentrées de promotion de l'emploi et des actions nationales comprenant, notamment, le financement des têtes de réseaux de l'insertion par l'économique. Pour 2003, l'ensemble de ces crédits s'élèverait à **10,67 millions d'euros**, soit en légère baisse par rapport à 2002 où ils s'élevaient à 10,77 millions d'euros. Toutefois, il convient de rappeler que ces crédits avaient augmenté de 20% de 2001 à 2002.

Les dotations, pour 2003, se répartissent comme suit :

– les subventions diverses (article 11) pour 0,218 million d'euros ;

– les actions nationales de promotion de l'emploi (article 14) pour 2,418 millions d'euros afin, principalement, de financer les actions conduites par les grands réseaux nationaux de l'insertion par l'économique, du développement local et de l'accompagnement à la création d'entreprises ;

– les dotations déconcentrées (article 15) pour 8,036 millions d'euros avec, pour priorité, le développement des services de proximité, les services liés à l'environnement, l'aide à la création d'entreprises et le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi.

b) Les aides au conseil, à l'ingénierie, aux études et à l'audit en entreprise (chapitre 44-79, articles 12, 16 et 17)

Tirant la conséquence de la réforme actuelle, en cours d'adoption par le Parlement, de l'allègement des charges sociales sur les bas salaires, les crédits inscrits dans le présent budget ne prévoient plus de crédits spécifiques pour l'appui et le conseil à la réduction du temps de travail (article 17). Les crédits destinés au financement d'études, d'audits, de conseils et d'ingénierie en entreprise (article 12), avec 2,02 millions d'euros, resteraient, pour leur part, stables par rapport à 2002.

En revanche, les crédits consacrés aux aides au conseil à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) (article 16) sont fortement augmentés puisqu'ils passeraient de 1,5 million d'euros en 2002 à 14,14 millions d'euros en 2003. Cette augmentation résulte, en effet, du dispositif mis en place par la loi de modernisation sociale précitée du 17 janvier 2002 qui prévoit la prise en charge, par l'Etat, d'une partie des frais liés aux études préalables à la modernisation de la gestion des compétences et des carrières dans les entreprises de moins de 250 salariés. Ces aides doivent, rappelons-le, permettre de prévenir les licenciements, de lutter contre les difficultés de recrutement, de prendre en compte le phénomène de vieillissement des salariés en tâchant de les maintenir en activité, d'améliorer la construction des carrières professionnelles et d'accroître les compétences au sein de l'entreprise. Elles pourront être conclues en faveur d'une ou plusieurs entreprises ou sous la forme de conventions conclues avec les organismes professionnels.

c) L'aide au diagnostic en conseil et au développement des entreprises

• **Le dispositif EDEN** (encouragement au développement d'entreprises nouvelles) a été créé par la loi du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes et modifié par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 précitée.

Le dispositif vise à faciliter la création ou la reprise d'entreprises par les jeunes de moins de 26 ans ⁽¹⁾, les bénéficiaires de minima sociaux, les personnes salariées ou licenciées d'une entreprise faisant l'objet d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire.

(1) Ou, sous certaines conditions, de moins de 30 ans.

L'aide de l'Etat prend deux formes :

– une aide financière dont le montant varie en fonction du financement initial de l'entreprise, dans la limite de 6.098 euros pour un projet individuel (9.145 euros pour un projet réunissant plusieurs demandeurs et jusqu'à 76.225 euros pour un projet de reprise de leur entreprise par les salariés). Cette aide est assortie de l'exigence d'un prêt consenti à l'entreprise par un organisme de crédit ou une institution habilitée à délivrer des prêts d'honneur ;

– un accompagnement « *post* création » sous la forme d'un suivi personnalisé pendant les trois premières années suivant la création ou la reprise d'activité pour un coût moyen de 2.170 euros sous la forme de chèque-conseil.

• **Le dispositif des chèques conseils**, modifié par la loi quinquennale précitée de 1993, permet d'apporter aux créateurs d'entreprises une aide sous la forme de conseils délivrés par des organismes habilités. Initialement sous forme d'un seul chéquier de quinze chèques, le dispositif est désormais constitué de trois chèquiers de six chèques, le premier chéquier pouvant être utilisé avant la création de l'entreprise. Chaque heure de conseil coûte 60,98 euros, dont 45,73 sont pris en charge par l'Etat.

• **Eléments de bilan**

Entre 1999 et 2001, 9.779 avances ou primes ont été distribuées pour un montant moyen de 4.624 euros. Sur les 10.106 bénéficiaires (dont 5.400 en 2001), la part des jeunes a représenté un peu moins d'un tiers des bénéficiaires (32,98%) et celle des personnes titulaires de minima sociaux était majoritaire (62,23%). La part des repreneurs représentait, quant à elle, 6,5% des bénéficiaires.

Le nombre de refus d'accorder l'avance remboursable, qui était égal à 19,02% des demandes, semble démontrer que l'aide est bien attribuée en fonction de la qualité des projets. Il ne s'agit donc pas, apparemment, d'une « aide de guichet ».

Les prescriptions d'accompagnement représentent, quant à elles, sur les trois ans à venir, près de 75.000 heures sous la forme de chèques conseils, soit une moyenne de 8 heures par projet. On constate, récemment, une montée en charge sensible de ce dispositif d'accompagnement après quelques difficultés de mise en place à ses débuts.

• Perspectives budgétaires

Le présent projet de budget propose de reconduire à l'identique la dotation en faveur d'EDEN (article 13), soit **52,12 millions d'euros**, et des chèques conseils (article 18), soit **6,05 millions d'euros**. Ces crédits devraient permettre, comme en 2002, de bénéficier à 10.000 créateurs ou repreneurs d'entreprises.

A la suite du rapport de M. François Hurel sur la création d'entreprises, présenté au Premier ministre le 8 juillet 2002, la proposition d'élargir le dispositif d'EDEN à un plus large public, à savoir l'ensemble des personnes visées par l'article L. 351-24 du code du travail, est actuellement à l'étude. Elle pourrait éventuellement faire partie du projet de loi « Agir pour l'initiative économique » (projet dit « Dutreil »), qui devrait être soumis à l'Assemblée nationale au début de l'année prochaine.

3.- L'accompagnement des restructurations : un effort d'ajustement aux besoins

Les crédits d'accompagnement des restructurations permettent d'accompagner les restructurations des entreprises qui peuvent s'accompagner de licenciements économiques. A ce titre, les dispositifs du Fonds national de l'emploi (FNE) pourront, en 2003, être mobilisés afin de favoriser le reclassement interne ou externe des salariés menacés de licenciement.

a) Le chômage partiel (chapitre 44-79, article 40)

Le dispositif du chômage partiel résulte de l'application conjointe de textes d'origine légale et d'origine conventionnelle (accord national interprofessionnel du 21 février 1968). Il se compose d'une allocation spécifique avancée par l'entreprise et remboursée par l'Etat, qui a été plusieurs fois revalorisée. Le décret n° 2020-557 du 28 juin 2001 a ainsi porté le taux horaire de cette allocation à 2,44 euros pour les entreprises de 250 salariés et moins, et à 2,13 euros pour les entreprises de plus de 250 salariés.

S'y ajoute une indemnité complémentaire versée par l'employeur en application de l'accord interprofessionnel précité, qui porte l'indemnisation globale du salarié à 50% de la rémunération antérieure, sans pouvoir être inférieure à 4,42 euros.

Par ailleurs, l'article L. 322-11 du code du travail a ouvert la possibilité d'une prise en charge, par l'Etat, de l'indemnité complémentaire due par l'employeur au moyen de conventions du Fonds national pour l'emploi (FNE), lorsque les entreprises concernées connaissent des difficultés particulières.

• Bilan du dispositif

Le tableau ci-après indique l'évolution des crédits budgétaires au titre de l'aide publique au chômage partiel depuis 1998.

(en millions d'euros)

Imputation budgétaire	1998	1999	2000	2001	2002	2003
4479-40 Allocation spécifique pour la privation partielle d'emploi	104,64	73,18	32,14	22,87	20,58	30,50

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Pour 2002, les crédits ouverts à ce titre se sont élevés à 20,58 millions d'euros. A la fin du mois de juin 2002, 12,86 millions d'euros avaient été effectivement consommés. On note ainsi une stabilisation du niveau de consommation au cours du premier semestre 2002 par rapport au niveau constaté en 2001 et 2000. Le nombre de journées de chômage partiel indemnissables s'est élevé à 2,5 millions en 2001, mais 1 million de journées ont été effectivement indemnisées la même année. On constate, en réalité, de fortes variations du nombre de journées indemnissables au cours des cinq dernières années, traduisant les variations brutales de conjoncture ou des difficultés exceptionnelles (sinistres, intempéries, fermetures pour travaux) : il était ainsi de 1,5 million en 2000, 4,1 millions en 1999, 4 millions en 1998 et 11,7 millions en 1996.

• Prévisions budgétaires

Pour 2003, le présent projet de budget s'établirait à 30,5 millions d'euros, soit une progression de 45,4% par rapport à 2002. Cette dotation permettrait d'indemniser 1.846.000 journées de chômage partiel contre 1.245.000 en 2002. Le ministère, interrogé par votre Rapporteur spécial à ce sujet, considère en effet que le niveau de consommation du chômage partiel devrait augmenter au regard de la dégradation de la conjoncture en 2002.

b) La dotation globale déconcentrée de restructuration (chapitre 44-79, article 50)

La dotation globale déconcentrée de déconcentration, créée en 1989, permet de doter les départements d'une gestion souple et adaptée à la réalité locale des dispositifs d'accompagnement social des restructurations. Ceux-ci ont pour objet d'éviter les licenciements (conventions de chômage partiel ou dispositifs d'aide à la formation), et de favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement n'a pu être évité (congrés de conversion, cellules de reclassement, aides au passage à temps partiel).

Pour 2003, il est proposé de maintenir la dotation globale déconcentrée à son niveau de 2002, soit **42,69 millions d'euros**.

c) Les allocations temporaires dégressives (chapitre 44-79, article 20)

Les allocations temporaires dégressives (ATD) ont pour objet de favoriser le reclassement externe en compensant, partiellement ou totalement, la perte de salaire subie par un salarié, licencié pour motif économique, qui a accepté un emploi à durée indéterminée, dans un délai de un an à compter de la notification du licenciement, assorti d'une rémunération inférieure à son salaire antérieur.

La compensation, financée par le Fonds national de l'emploi (FNE), est au maximum de 75% du montant de l'allocation, dans la limite d'un plafond de 229 euros par mois pendant 24 mois, pour les salariés licenciés d'une entreprise située dans un pôle de conversion ou de 152,5 euros par mois, pendant la même durée, pour les salariés d'une entreprise hors pôle de conversion, le montant de la partie de l'allocation non financée par le FNE restant à la charge de l'entreprise qui a procédé au licenciement.

Le tableau ci-après montre l'évolution des crédits budgétaires consacrés aux allocations temporaires dégressives depuis 1998.

(en millions d'euros)

Imputation budgétaire	1998	1999	2000	2001	2002	2003
4479-20 Allocation temporaire dégressive	9,18	9,18	6,86	4,57	4,57	4,57

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

Pour 2003, le présent projet de budget prévoit de reconduire à l'identique les crédits concernés par les allocations temporaires dégressives, soit **4,57 millions d'euros**, ce qui correspond à 3.000 entrées dans le dispositif.

V.- LE FINANCEMENT DU RETRAIT D'ACTIVITE ET LA PARTICIPATION DE L'ETAT AUX DEPENSES DE CHOMAGE : UN RECENTRAGE NECESSAIRE

L'évolution de cet agrégat est contrasté, comme le montre le tableau ci-après, entre, d'une part, les dépenses en forte baisse consacrées aux dispositions de cessation anticipée d'activité et, d'autre part, les crédits, en hausse, correspondant à l'allocation équivalent retraite.

EVOLUTION DE L'AGREGAT 5

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Evolution (en %)
V.- RETRAIT D'ACTIVITÉ	1.578,93	1.726,99	9,4
A.- Retrait d'activité	458,53	424,94	- 7,3
ASFNE	250,02	79,95	- 68,0
PRP	192,09	190,71	- 0,7
Sidérurgie	16,42	10,68	- 35,0
CATS	0	143,60	0
B.- Indemnisation du chômage	1.117,35	1.299,00	16,3
Fonds de solidarité	1.117,35	1.299,00	16,3
C.- Régimes de retraites	3,05	3,05	0
Validation points de retraites et ACO	3,05	3,05	0

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

De fait, conformément aux engagements pris par la France au Sommet européen de Stockholm de mars 2001, l'engagement a été pris d'augmenter le taux d'activité des salariés âgés de 55 à 64 ans. Le Conseil européen a fixé pour objectif d'atteindre, d'ici 2005, un taux d'activité de 67% en moyenne pour les hommes et les femmes, et de 57% pour les seules femmes. En conséquence, les dispositifs de retrait d'activité ont été rendus moins attractifs en diminuant la participation de l'Etat, et corrélativement, en augmentant la contribution des entreprises.

A.- LES DISPOSITIFS DE RETRAIT D'ACTIVITE : POURSUIVRE LEUR RESSERREMENT

Les efforts entrepris par la France pour « resserrer » les dispositifs de cessation anticipée d'activité depuis plusieurs années ont déjà porté leurs premiers fruits. Ainsi, le taux d'activité professionnelle de la catégorie des 55-59 ans est passé de 53,7% en 2000 à 55,4% en 2001. Il devrait être égal, en 2002, à 57,4%. L'augmentation de ce taux pour les hommes de la même tranche d'âge est plus forte que pour les femmes (respectivement + 2,3 points de 2000 à 2001 contre

+ 1,1 point). L'effort doit donc être poursuivi pour atteindre les objectifs européens en accordant une attention particulière à l'activité des femmes.

Le tableau ci-après témoigne du resserrement opéré des dispositifs de retrait d'activité depuis 1998.

RETRAITS D'ACTIVITE

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Allocations spéciales du FNE.....	1.699,64	1.503,73	1.265,74	738,46	632,66	339,96	144,83	79,95
Cessations d'activité (CATS)						60,98	105,19	143,60
Préretraites progressives	370,48	552,48	468,98	304,59	243,92	216,33	192,09	190,71
Sidérurgie.....	279,77	235,17	176,39	131,32	64,29	30,10	16,42	10,68
Mesures spéciales.....	3,55	1,57	0,93	0,68	0,21	0,00	0,00	0,00
Total	2.353,44	2.292,94	1.912,04	1.175,06	941,08	647,37	458,53	424,94

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

1.- Les cessations anticipées d'activité (chapitre 44-79, article 31)

Les crédits inscrits au titre des cessations anticipées d'activité recouvrent les préretraites du Fonds national de l'emploi (ASFNE) et le dispositif de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS).

Les premières sont octroyées essentiellement dans le cadre de plans sociaux en faveur de salariés de plus de 57 ans, leur permettent de percevoir en préretraite environ 65% de leur salaire brut antérieur. Le financement de l'allocation est assuré par le salarié et l'employeur : le salarié pour la part de l'indemnité conventionnelle de licenciement supérieure à l'indemnité légale, et l'entreprise en fonction de la qualité de son plan social, de sa taille et de sa capacité contributive.

Les CATS, quant à eux, mises en place par décret du 9 février 2000, sont réservées, lorsqu'il y a participation financière de l'Etat, à des salariés âgés ayant travaillé plus de 15 ans dans des conditions particulières de pénibilité (travail à la chaîne, travail de nuit...) ou ayant été reconnu travailleur handicapé. La cessation doit être organisée par un accord de branche et un accord d'entreprise avec engagement de réduction du temps de travail à 35 heures et de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC). L'Etat peut alors prendre en charge partiellement le revenu de remplacement versé à ces salariés.

Les effectifs concernés par les préretraites ASFNE sont en réduction constante, puisqu'ils sont passés de 21.700 entrées en 1997 à 8.071 entrées en 2000. Parallèlement, le taux moyen de contribution des entreprises s'est accru de 18% en 2000 à 22,9% en 2001 et 30% en 2002. Pour les CATS, un premier accord a été conclu pour cinq ans dans le secteur de l'automobile et concerne 36.600 salariés, dont 23.000 font l'objet d'une prise en charge partielle de l'Etat. D'autres accords ont été conclus dans les secteurs de la métallurgie, du papier carton, de la chimie, de la presse, de l'industrie alimentaire et des banques. En 2002, on comptait 7.500 nouvelles entrées dans le dispositif.

Pour 2003, le présent projet de budget propose de doter l'article 31 du chapitre 44-79 de **223,55 millions d'euros** contre 250,02 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002, soit une baisse de 10,6%. Ces crédits seraient répartis entre l'ASFNE, à hauteur de 79,95 millions d'euros et les CATS, pour 143,60 millions d'euros. Ils permettraient de financer, outre les bénéficiaires actuels des dispositifs, 7.000 nouvelles entrées en préretraite ASFNE et 10.225 nouvelles entrées dans le dispositif CATS.

Cette réduction des crédits serait la conséquence de la baisse attendue des effectifs concernés, liée au resserrement des conditions d'accès et de la responsabilisation financière accrue des entreprises. De fait, la participation des entreprises aux préretraites ASFNE sera augmentée en moyenne de 50%.

2.- Les préretraites progressives (chapitre 44-79, article 32)

Les conventions de préretraite progressive, qui sont conclues entre l'Etat et un employeur, permettent à des salariés âgés de plus de 55 ans de transformer leur emploi à temps plein en un emploi à temps partiel. En complément de leur rémunération à temps partiel, les salariés reçoivent une allocation égale à 30% de leur salaire brut temps plein, dans la limite du plafond de la sécurité sociale, et à 25% pour la part de ce salaire excédant ce plafond, dans la limite de deux fois ce dernier.

Le taux de participation de l'entreprise est fonction de son effectif et de son engagement de recruter des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières de réinsertion professionnelle. En 2002, le taux moyen est de 6,6%.

Le présent projet de loi prévoit, pour 2003, des crédits de **190,71 millions d'euros**, ce qui correspondrait à 10.000 entrées dans le dispositif, au lieu des 12.500 prévues en loi de finances initiale pour 2002. Cette réduction des entrées prend en compte l'augmentation du taux effectif moyen de participation des entreprises qui serait triplé pour atteindre 10%.

3.- Les conventions de la sidérurgie

La convention générale de protection sociale de la sidérurgie, conclue le 16 juillet 1987 a mis en place des mesures de dispense d'activité pour les salariés âgés de plus de 50 ans et de retrait d'activité pour les salariés âgés de plus de 55 ans dans le secteur de la sidérurgie. Ces conventions se sont terminées le 31 décembre 1990.

Les derniers bénéficiaires étant entrés dans le dispositif au plus tard en 1990, le nombre de bénéficiaires est donc, mathématiquement, en diminution constante. Il sera, en 2003, égal à 746. Les crédits correspondants, proposés par le présent projet de budget, sont réduits en proportion et seraient égaux à **10,68 millions d'euros**, au lieu de 16,42 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002.

4.- L'allocation complémentaire (ACO) (chapitre 46-71, article 60)

L'allocation complémentaire est versée à des demandeurs d'emploi âgés de plus de 60 ans qui ne peuvent percevoir qu'une partie de leur pension de retraite parce qu'ils ont effectué une partie de leur carrière dans une profession pour laquelle le régime de retraite ne prévoit le versement de leur pension qu'à partir de 65 ans. L'Etat prend alors en charge cette allocation.

Pour 2003, les crédits inscrits au titre de cette allocation s'élèveraient à **3,05 millions d'euros**, comme en loi de finances initiale pour 2002. En 2001, les crédits effectivement dépensés se sont élevés à 3 millions d'euros et il n'est pas prévu d'augmenter le nombre d'entrées dans le dispositif.

B.- LA PARTICIPATION DE L'ETAT A L'INDEMNISATION DU CHOMAGE : LA MONTEE EN CHARGE DE L'ALLOCATION EQUIVALENT RETRAITE

L'Etat participe au financement de l'indemnisation du chômage en finançant les allocations du Fonds de solidarité dont les recettes sont constituées par le produit de la contribution exceptionnelle de solidarité acquittée par les fonctionnaires (1% de leur traitement net) et d'une subvention de l'Etat.

Le Fonds distribue trois types d'allocations :

– **l'allocation d'insertion (AI)**, attribuée à certaines catégories de demandeurs d'emploi qui n'ont pu acquérir des droits à indemnisation supérieurs à trois mois au titre du régime d'assurance chômage ;

– **l'allocation spécifique de solidarité (ASS)**, versée à toute personne, sous conditions de ressources, justifiant de cinq ans d'activité salariée durant les dix dernières années, qui a épuisé ses droits à indemnisation dans le cadre du régime d'assurance chômage ;

– **l'allocation équivalent retraite (AER)**, créée par la loi de finances pour 2002, destinée aux personnes âgées de moins de 60 ans, justifiant d'au moins 160 trimestres de cotisations validés par les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse ; cette allocation différentielle permet de garantir un revenu mensuel de 877 euros par mois. On distingue l'AER de remplacement, accordée aux allocataires du régime d'assurance chômage en fin de droits, aux bénéficiaires de l'ASS, du RMI, ou de l'allocation spécifique d'attente (ASA) et l'AER de complément versée en complément de l'allocation d'assurance chômage.

En 2001, la contribution exceptionnelle de solidarité a permis d'apporter au Fonds de solidarité des recettes égales à 1.112,54 millions d'euros ; la subvention de l'Etat, financée par le présent budget, s'est, quant à elle, élevée à 1.255,27 millions d'euros. Pour 2002, la loi de finances initiale a doté le Fonds d'une subvention de 1.117,35 millions d'euros. Le présent projet de budget propose de porter cette dotation à **1.299 millions d'euros**, soit une augmentation de 16,25%, afin, principalement, de tenir compte de la montée en charge de l'AER. Le Gouvernement prévoit en effet, pour 2003, l'attribution de l'AER à 39.300 bénéficiaires. Le nombre de bénéficiaires de l'ASS resterait, quant à lui, inchangé ; il serait égal, comme en 2002, à 355.000. En revanche, le nombre d'AI serait porté de 35.000 en 2002 à 38.000 en 2003, afin de prendre en compte la modification de réglementation intervenue récemment pour transposer une directive européenne (en effet, pour les demandeurs d'asile, l'allocation doit être versée jusqu'à l'intervention de la décision sur la demande d'asile).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 7 novembre 2002, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné les crédits du Travail.

A la suite de l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M Gilles Carrez, Rapporteur général**, a souhaité savoir combien de contrats jeunes en entreprises ont été conclus depuis leur lancement au 1^{er} juillet 2002. Il a également souhaité savoir si le présent projet de budget traduisait la réforme des zones franches urbaines (ZFU), adoptée dans la loi de finances pour 2002, d'après laquelle il est prévu « une sortie en sifflet » du dispositif dans les trois ans à venir avec l'application de taux dégressifs de réduction des charges sociales patronales pour les entreprises situées dans ces zones.

Votre Rapporteur spécial, a indiqué que 4.800 contrats jeunes en entreprises ont été conclus à ce jour. Ce chiffre modeste s'explique par la parution tardive, au cours du mois de septembre 2002, des textes d'application de la loi du 29 août 2002. En outre, la campagne de communication en faveur de ce nouveau dispositif vient à peine d'être lancée. S'agissant des ZFU, le projet de budget traduit, en effet, la réforme adoptée l'année dernière. Il faut, à cet égard, s'interroger sur les conséquences de la mise en place de la réduction du temps de travail, sur les aides en faveur des zones de redynamisation urbaine et des zones de revitalisation rurale. De fait, les aides ont réduit considérablement la portée de la « discrimination positive » dont bénéficiaient ces zones, en réduisant leur attractivité. Il y a donc lieu de se demander s'il ne faudrait pas réfléchir à un renforcement des aides en faveur de l'emploi dans ces zones.

M. Jean-Louis Dumont, au nom de M. Gérard Bapt, s'est inquiété de la suppression de crédits de fonctionnement alloués au Comité de liaison des comités de bassins d'emplois, proposée par le présent budget, en dépit du travail accompli sur le terrain par ces comités et des efforts européens en faveur du développement des territoires.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que l'utilité des comités de bassins d'emplois n'est aucunement remise en cause par cette disposition budgétaire, qui se justifie pleinement. De fait, les comités sont des structures territorialisées et l'opportunité du maintien d'une structure de coordination au niveau national peut être remise en cause, dans la mesure où le travail d'échange d'informations et d'expériences peut parfaitement être réalisé par l'administration centrale du ministère, qui dispose des compétences et des moyens nécessaires. Cependant, il est indispensable de veiller à ce que les personnels du Comité de liaison soient reclassés dans des conditions satisfaisantes. Le ministre des affaires sociales s'est engagé en ce sens.

A la question de **Mme Marie-Anne Montchamp**, demandant s'il existait un lien entre le programme TRACE et les contrats jeunes en entreprises, **votre Rapporteur spécial** a indiqué qu'il n'existait aucun lien établi, mais que dans la

pratique, les bénéficiaires de ces deux dispositifs pouvaient se recouper, certains jeunes pouvant être recrutés dans le cadre d'un contrat jeune en entreprise à leur sortie de TRACE.

M. Jean-Louis Dumont a exprimé son avis défavorable à l'adoption des crédits du Travail, dans la mesure où ceux-ci réduisent sensiblement les aides à l'insertion et les moyens consacrés aux contrats aidés dans un contexte de reprise du chômage. Ce budget ne prend donc pas en compte les difficultés économiques et sociales du pays.

Votre Rapporteur spécial a rappelé le choix politique opéré par le présent projet de budget, consistant à donner priorité au secteur marchand et, en conséquence, à réserver les autres dispositifs de soutien à l'emploi aux personnes les plus en difficulté. Toutefois, ce choix n'exclut pas que des ajustements soient effectués en cours d'année, en fonction de l'évolution de l'emploi, comme l'a affirmé à plusieurs reprises le ministre des affaires sociales. De fait, la relance du marché de l'emploi dépendra de trois variables : le redémarrage de la croissance, la popularité des contrats jeunes en entreprises auprès des employeurs et les résultats en termes d'intégration professionnelle. En conséquence, une approche pragmatique est nécessaire dans la gestion de ce budget, à partir des choix d'alternative politique qu'il traduit.

M. Xavier Bertrand s'est félicité de la réorientation opérée par le présent projet de budget en faveur du secteur marchand. C'est un pari sur l'initiative qui, dans le passé, a toujours été gagné. Il a ensuite souhaité savoir le lien existant entre l'avenir des emplois jeunes et la création du contrat CIVIS. Enfin, il s'est demandé si la réforme envisagée du RMI conduira à réformer les contrats aidés dans le secteur non marchand.

Votre Rapporteur spécial, a indiqué, s'agissant des emplois jeunes, que le projet de budget pour 2003 prendra en charge l'ensemble du « stock existant », sachant que les préfetures ont récemment été amenées à recenser les dernières entrées dans le dispositif pour l'année 2002. Le rapport spécial détaille les dispositions prévues en faveur des associations pour pérenniser les emplois jeunes à leur issue.

On ne dispose, hélas, que de peu d'informations sur le projet CIVIS, pour lequel la réflexion est toujours en cours. *A priori*, il permettra de couvrir une partie des bénéficiaires du programme TRACE. Il est indispensable que le Parlement soit étroitement associé à l'élaboration de ce projet, compte tenu de l'engagement du Gouvernement de consacrer une partie des économies que le contrat permettra de réaliser au secteur associatif sportif.

S'agissant de la réforme du RMI, il est tout à fait souhaitable de transférer la totalité de la gestion du revenu minimum aux départements, qui se sont d'ailleurs exprimés en faveur de ce transfert. Il convient de rappeler, à cet égard, que les conseils généraux sont obligés de consacrer 20% de l'ensemble des sommes allouées par l'Etat au titre du RMI à des fins d'insertion, mais éprouvent les plus grandes difficultés à dépenser la totalité de cette enveloppe. La gestion totale du

dispositif par les départements devrait permettre d'assurer une plus grande efficacité des crédits disponibles.

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur spécial, proposant de réduire les crédits du Centre d'études et de recherches sur les qualifications, afin de les maintenir au niveau de crédits adopté en loi de finances initiale pour 2002.

Votre Rapporteur spécial a indiqué qu'il existe une multitude d'organismes ou de structures chargés de mener des études, des recherches ou de conduire des réflexions sur l'emploi, le travail ou la formation professionnelle. Le CEREQ, établissement public placé sous la tutelle conjointe du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, du ministère délégué à l'enseignement scolaire et du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, est l'un de ces organismes. Il est proposé de reconduire ses crédits à l'identique des crédits adoptés en 2002, dans l'attente d'une réforme globale qui consisterait à regrouper l'ensemble des structures existantes, éventuellement autour de la DARES, et d'optimiser ainsi la dépense publique.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné l'amendement n° II-66 de M. François Goulard, proposant de réduire certains crédits de personnels du ministère pour un montant total de 825.510 euros.

Votre Rapporteur spécial s'est déclaré défavorable à l'amendement, car il remet en cause directement l'engagement pris par l'Etat de régulariser l'emploi précaire dans la fonction publique, en application des plans « Sapin » et « Le Pors ».

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté*, sur proposition du Rapporteur spécial, les crédits du Travail pour 2003 *et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

Puis la Commission a *rejeté* l'amendement n° II-20 de M. Michel Vaxès, proposant qu'un rapport sur l'efficacité des exonérations de cotisations sociales financées par le FOREC soit adressé chaque année au Parlement, au plus tard lors du dépôt de la loi de finances initiale, **votre Rapporteur spécial** ayant rappelé que le Gouvernement s'est engagé à « rebudgétiser » les dépenses du FOREC dans le cadre de la prochaine loi de finances pour 2004.

ANNEXE : EVOLUTION DE L'EMPLOI ET CHÔMAGE ⁽¹⁾

POPULATION

	1991	2001	Mars 2002	2006 ^(a)	2011 ^(a)	2020 ^(a)	2050 ^(a)
Population active (<i>en millions</i>)	24,99	26,42	26,3	26,89	26,75	26,14	24,09
Part des 15-24 ans (%).....	11,5	8,8	nc	8,4	8,3	8,2	8,1
Part des 55 ans et plus (%).....	9,6	8,9	nc	11,7	12,2	13,1	13,4
Taux d'activité (%).....	54,1	54,2	54,9	53,7	52,2	49,3	43,7
Rapport actifs/inactifs de 60 ans et plus (%).....	2,3	2,2	2,2	2,1	1,8	1,5	1,1

(a) Projections.

Source : INSEE.

CHÔMAGE ^(a)

(en milliers)

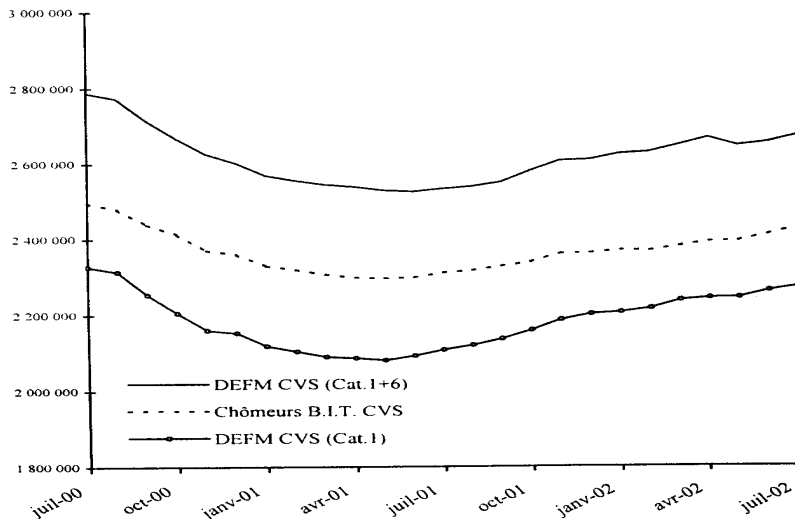
	Juillet 2000	Juillet 2001	Juin 2002	Juillet 2002	Variation sur un mois (juin/juillet 2002)	Variation sur un an (juillet 2001/juillet 2002)
Demandes d'emploi en fin de mois (DEFM)						
- Demandes de catégorie 1	2.333,5	2.108,2	2.262,1	2.273,9	+ 0,5 %	+ 7,9 %
- Demandes de catégorie 1 + 6	2.784,0	2.530,9	2.652,6	2.670,7	+ 0,7 %	+ 5,5 %
Chômeurs au sens du BIT ^(b)	2.491,0	2.310,0	2.409,0	2.427,0	+ 0,7 %	+ 5,1 %
Taux de chômage	9,5 %	8,7 %	9,0 %	9,0 %	+ 0,0 pt	+ 0,3 pt

(a) En données corrigées des variations saisonnières (CVS).

(b) Bureau international du travail.

Sources : DARES, ANPE.

EVOLUTION DES COURBES DU CHÔMAGE DEPUIS JUILLET 2000



Source : DARES.

(1) Extrait du tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2003 présenté, le 10 octobre 2002, à M. Gilles Carrez, Rapporteur général.

Au mois de juillet 2002, la France comptait près de **2.273.900 demandeurs d'emploi de catégorie 1** (personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée, ayant éventuellement exercé une activité occasionnelle ou réduite d'au plus 78 heures dans le mois). Ce nombre était en augmentation de + 0,5% par rapport au mois précédant et de + 7,9% par rapport à juillet 2001.

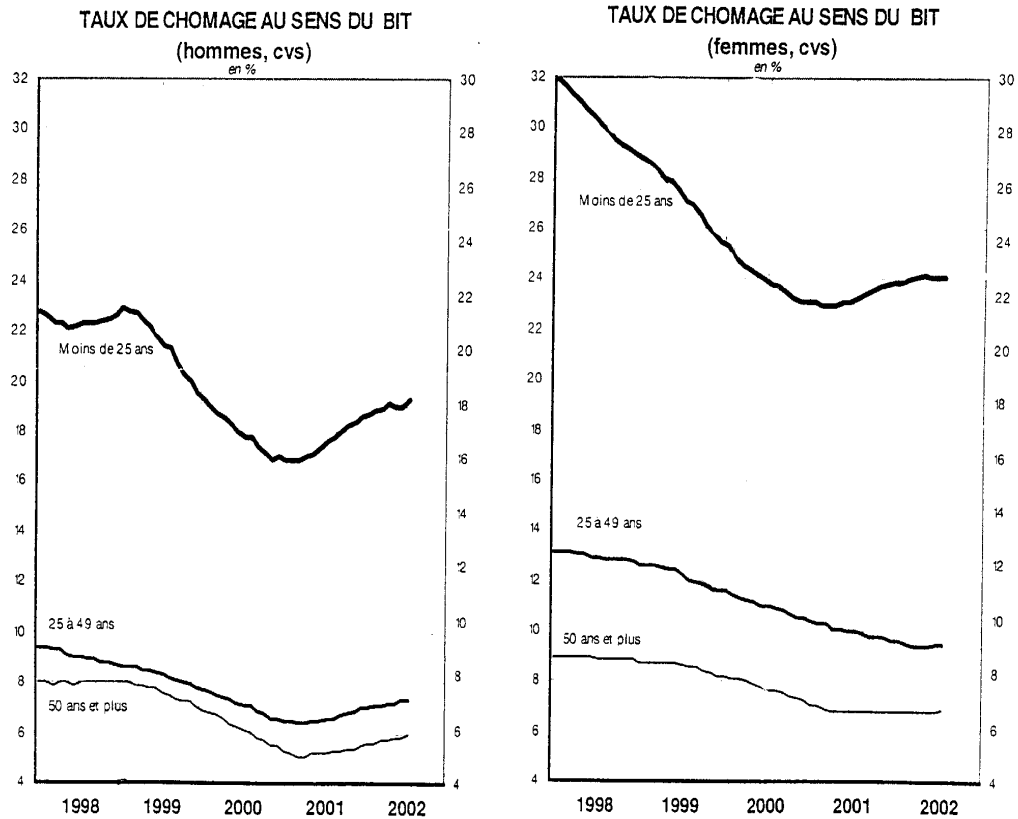
Si l'on y ajoute les demandeurs d'emploi de la catégorie 6 (personnes ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois), le total du nombre de demandeurs d'emploi s'élève, pour le même mois de juillet 2002, à 2.670.700. On peut également considérer le nombre de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT), égal à 2.427.000, mais il convient de rappeler que la définition donnée par le B.I.T. des chômeurs est extrêmement restrictive, puisqu'elle ne comprend que les personnes effectivement à la recherche d'un travail, disponibles sous quinze jours, ce qui exclut celles ayant exercé une activité, ne serait-ce que de quelques heures, la semaine de l'enquête, ainsi que les personnes non immédiatement disponibles qui seraient en formation. Ce chiffre est toutefois essentiel pour le calcul du taux de chômage qui mesure le nombre de chômeurs au sens du B.I.T. sur la population active, laquelle, faut-il rappeler, comprend les chômeurs.

En juillet 2002, ce taux de chômage s'élevait à **9%**, en hausse de 0,3 point sur un an. Il était donc supérieur à la moyenne de ce taux pour l'ensemble des pays de l'Union européenne qui s'établissait, en 2001, à 7,3%.

Le chômage a donc poursuivi en France la lente dégradation qu'il connaît depuis avril 2001, où l'activité économique a commencé à ralentir sensiblement. Rappelons, à cet égard, l'évolution contrastée du marché du travail qui est passé de 570.000 emplois créés en 2000, année exceptionnelle, à un peu plus de 200.000 emplois créés en 2001. Dès le printemps 2001, le chômage est, en effet, reparti à la hausse sous l'effet d'une augmentation toujours soutenue de la population active et du ralentissement de la croissance. Le bilan de l'année 2001 est ainsi négatif, avec une augmentation du nombre de demandeurs d'emplois de 47.000.

L'analyse des statistiques du chômage en fonction des profils des chômeurs montre que les hommes et les jeunes sont les plus gravement touchés par cette aggravation. Ainsi, l'augmentation du chômage des hommes sur un an, selon les données de juillet 2002, est de 13% alors qu'elle était sur la même période de 2,9% pour les femmes. Pour le seul mois de juillet 2002, la hausse a été de 0,8% pour les premiers et de 0,2% pour les secondes. Les jeunes de moins de 25 ans forment également une catégorie sévèrement touchée, et ce depuis le printemps 2001, alors que le chômage des jeunes avait baissé de 45% dans les cinq années précédentes. En juillet 2002, le chômage des jeunes a augmenté de 1,5% par rapport au mois précédent et de 11,5% sur un an. Chez les adultes de 25 à 45 ans, le taux de chômage sur un an a augmenté de 7,5% en raison, notamment, de la multiplication des licenciements économiques qui ont crû de 25,6% en un an.

EMPLOI ET CHÔMAGE (suite)



Source : INSEE.

STRUCTURE DE L'EMPLOI PAR BRANCHE D'ACTIVITÉ

	(en %)				
	1980	1985	1990	1995	2001
Agriculture	8,8	7,5	5,9	5,0	4,1
Industrie.....	24,5	22,1	20,2	18,1	16,6
Construction	8,7	7,3	7,3	6,5	6,1
Services marchands	35,4	37,3	40,1	41,4	45,0
Services administrés	22,7	25,8	26,5	29,0	28,2
- Education, santé, action sociale.....	11,9	13,8	14,6	16,4	15,9
- Administration	10,7	12,0	11,9	12,6	12,3

Source : INSEE.

CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE (CLD) ^(a)

	(en milliers)					
	Juillet 2000	Juillet 2001	Juin 2002	Juillet 2002	Variation sur un mois Juin/Juillet 2002 (en %)	Variation sur un mois Juillet 2001/ Juillet 2002 (en %)
CLD de 1 an à moins de 2 ans	428,8	359,3	393,1	398,2	+ 1,3	+ 10,8
CLD de 2 ans à moins de 3 ans.....	182,4	139,2	134,8	134,4	- 0,3	- 3,4
CDD de 3 ans et plus	206,4	155,6	134,5	131,9	- 1,9	- 15,2
Ensemble des chômeurs de longue durée.....	817,6	654,1	662,4	664,5	+ 0,3	+ 1,6
Part dans l'ensemble des demandeurs d'emploi de catégorie 1.....	35 %	31 %	29,3 %	29,2 %	- 0,1 pt	- 1,8 pt

(a) Données corrigées des variations saisonnières (CVS).

Sources : DARES, ANPE.

S'agissant de la situation de l'emploi par secteur, il faut noter la poursuite du mouvement de destruction d'emplois dans l'industrie que ne peut plus compenser le tertiaire, toujours créateur d'emplois. Presque toutes les branches de l'industrie, au premier rang desquelles les industries des biens intermédiaires et celles des biens d'équipement ont, en effet, accentué les destructions d'emplois au cours du premier trimestre 2002 (– 33.000 emplois, soit – 0,5% par rapport au trimestre précédent). L'emploi tertiaire, en revanche, a continué à croître au même rythme que le trimestre précédent (+ 0,7%), créant 69.000 emplois. Cependant, hors intérim, son rythme de croissance s'essouffle. Ce sont, comme au cours de l'année 2001, les services aux particuliers et le commerce qui concentrent l'essentiel de ces créations (près des trois quarts) avec un taux record pour les hôtels et restaurants (+ 13.000 emplois supplémentaires au premier trimestre 2002). Sur une année complète, de mars 2001 à mars 2002, le secteur concurrentiel non agricole a ainsi créé 179.000 emplois (contre 516.000 l'année précédente), tandis que l'industrie en détruisait 53.000.

EMPLOI ET CHÔMAGE (suite)

ENTRÉES À L'ANPE Catégorie 1

(Unité : nombre)

Répartition selon la raison du dépôt de la demande	Juillet 2000	Juillet 2001	Juin 2002	Juillet		Variation sur un mois Juin 2002/ Juillet 2002	Variation sur un an Juillet 2001/ Juillet 2002
				2002	%		
Données brutes							
Licenciement pour cause économique	18.517	18.076	19.690	23.236	5,5	-	+ 28,5
Fin de convention de conversion.....	5.271	3.610	2.106	1.433	0,3	-	- 60,3
Autre licenciement.....	39.951	44.310	40.887	52.347	12,4	-	+ 18,1
Démission.....	20.178	23.750	18.732	24.861	5,9	-	+ 4,7
Fin de contrat à durée déterminée	103.462	106.003	68.590	109.601	26,0	-	+ 3,4
Fin de mission d'intérim.....	28.393	39.867	26.287	39.925	9,5	-	+ 0,1
Première entrée.....	36.658	31.332	19.147	32.775	7,8	-	+ 4,6
Reprise d'activité.....	8.830	14.623	14.323	16.721	4,0	-	+ 14,3
Autres cas.....	102.242	106.983	95.669	120.661	28,6	-	+ 12,8
Ensemble.....	363.502	388.554	305.431	421.560	100,0	-	+ 8,5
Ensemble en données CVS	329.700	342.000	359.200	361.800		+ 0,7	+ 5,8
Dont :							
Licenciement pour cause économique	16.400	16.000	21.400	20.100		- 6,1	+ 25,6
Autre licenciement.....	35.700	38.500	43.700	44.600		+ 2,1	+ 15,8
Fin de contrat à durée déterminée	96.600	97.400	93.400	98.600		+ 5,6	+ 1,2
Première entrée.....	30.300	25.200	21.200	25.400		+ 19,8	+ 0,8
Fin de mission d'intérim.....	27.900	36.600	35.900	35.300		- 1,7	- 3,6

Sources : DARES, ANPE.

SORTIES DE L'ANPE Catégorie 1

(Unité : nombre)

Répartition selon la raison du dépôt de la demande	Juillet 2000	Juillet 2001	Juin 2002	Juillet		Variation sur un mois Juin 2002/ Juillet 2002	Variation sur un an Juillet 2001/ Juillet 2002
				2002	%		
Données brutes							
Reprise d'emploi.....	83.520	75.099	83.245	77.590	23,6	-	+ 3,3
Entrée en stage.....	9.508	9.416	17.854	14.826	4,5	-	+ 57,5
Arrêt de recherche (maternité, maladie, retraite)	31.319	30.812	30.193	31.893	9,7	-	+ 3,5
Dont :							
- Dispense de recherche.....	7.435	8.485	7.537	9.002	2,7	-	+ 6,1
- Maladie.....	12.679	13.019	13.656	13.788	4,2	-	+ 5,9
Autres motifs de sortie.....	192.339	197.084	183.154	204.814	62,2	-	+ 3,9
Dont :							
- Absence au contrôle.....	130.858	142.591	116.267	127.607	38,8	-	- 10,5
- Radiation administrative.....	18.870	18.697	33.962	39.101	11,9	-	+ 109,1
Ensemble.....	316.686	312.411	314.446	329.123	100,0	-	+ 5,3
Ensemble en données CVS.....	337.200	330.300	337.600	343.500		+ 1,7	+ 4,0
Dont :							
- Reprise d'emploi.....	100.500	86.800	85.500	90.200		+ 5,5	+ 3,9
- Entrée en stage.....	29.300	27.500	28.800	43.000		+ 49,3	+ 56,4

Sources : DARES, ANPE.

L'analyse de la structure des entrées et sorties de l'ANPE apporte des éléments supplémentaires de connaissance du marché de l'emploi et du chômage. L'augmentation des licenciements pour cause économique doit, à nouveau, être soulignée. La réduction (- 1,7% de juin à juillet 2002) des inscriptions à l'ANPE pour fin de mission d'intérim est, en revanche, un phénomène encourageant car la tendance sur un an semble montrer une reprise légère du travail temporaire, celui-ci pouvant se transformer en contrats de travail définitifs en cas de reprise confirmée de l'activité économique.

La forte progression des entrées en stage parmi les sorties de l'ANPE (+ 49,3% de juin à juillet 2002 et + 54,4% sur un an) est, en revanche, difficile à interpréter. Elle peut, en effet, soit signifier l'existence d'un réel effort de formation en direction des chômeurs, notamment grâce à l'application du Plan d'aide de retour à l'emploi (PARE), soit indiquer un usage intensif des dispositifs de traitement social du chômage afin d'influer sur les statistiques du chômage.

N° 0256-06.- Rapport de M. Michel Bouvard sur le projet de loi de finances pour 2003 - (Affaires sociales, travail et solidarité - travail)