

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 39

TRAVAIL ET EMPLOI :

Rapporteur spécial : M. ALAIN JOYANDET

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– L'EMPLOI, PREMIERE PRIORITE DU GOUVERNEMENT	9
A.– UN NIVEAU ELEVE DE CHOMAGE	9
1.– Une situation comparativement dégradée	9
<i>a) Un taux global important</i>	9
<i>b) Un niveau de chômage plus élevé que dans la plupart des pays développés</i>	10
<i>c) Un sous-emploi particulièrement marqué chez les jeunes et les seniors</i>	11
<i>d) Des inégalités persistantes entre sexes</i>	12
<i>e) Un chômage de longue durée préoccupant</i>	12
<i>f) Des différences selon les qualifications</i>	13
<i>g) Des inégalités régionales</i>	13
<i>h) Le développement des contrats temporaires</i>	15
2.– Des causes multiples	15
<i>a) Un déficit structurel de croissance de l'activité, source de chômage</i>	16
<i>b) Flux de population active et migrations sont-ils facteurs de chômage ?</i>	18
<i>c) Le coût du travail comme déterminant du chômage</i>	18
<i>d) Le niveau des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires</i>	20
<i>e) La question du « chômage volontaire »</i>	20
<i>f) Des rigidités du marché du travail susceptibles d'alimenter le chômage</i>	21
<i>g) L'inadéquation de l'offre de travail à la demande</i>	22
B.– UNE POLITIQUE POUR L'EMPLOI DE PLUS EN PLUS VOLONTARISTE	23
1.– Le plan de cohésion sociale	23
2.– Le plan d'urgence pour l'emploi.....	28
II.– LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 TRADUIT LARGEMENT CETTE PRIORITE	33
A.– LES GRANDES LIGNES DU BUDGET DE LA MISSION POUR 2006	33
1.– Le nouveau cadre budgétaire.....	33
<i>a) Les changements de périmètre</i>	33
<i>b) La structure de la mission</i>	34
<i>c) Les objectifs et indicateurs de performance</i>	37
2.– Un budget en augmentation sensible.....	42

a) <i>Les crédits de paiement</i>	42
b) <i>Les autorisations d'engagement</i>	44
c) <i>Dépenses de personnel et autorisations d'emplois</i>	44
3.- <i>Les principales orientations</i>	45
a) <i>La poursuite de la mise en œuvre du volet emploi du plan de cohésion sociale</i>	45
b) <i>Les dispositifs pour l'accès et le retour à l'emploi</i>	46
c) <i>Les dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes</i>	47
d) <i>Le plan des services à la personne</i>	47
e) <i>Les maisons de l'emploi</i>	48
f) <i>Les autres dispositifs d'insertion</i>	48
g) <i>Le renforcement de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi</i>	48
h) <i>L'amélioration de la santé au travail</i>	49
4.- <i>Les mesures fiscales et économiques associées en faveur de l'emploi</i>	49
a) <i>Les mesures fiscales</i>	49
b) <i>Les mesures économiques générales</i>	51
B.- <i>LE PROGRAMME RELATIF AU DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI</i>	51
1.- <i>Des crédits en diminution apparente, axés sur le développement des services à la personne et de nouvelles formes d'emploi</i>	51
2.- <i>Les allègements de cotisations sociales</i>	54
3.- <i>La promotion de l'emploi</i>	55
C.- <i>LE PROGRAMME POUR L'ACCES ET LE RETOUR A L'EMPLOI</i>	55
1.- <i>Un budget en légère baisse, tendant à poursuivre la mise en œuvre du plan de cohésion sociale</i>	55
2.- <i>L'indemnisation des demandeurs d'emploi et le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi</i>	60
3.- <i>La mise en situation d'emploi des publics fragiles</i>	61
a) <i>La construction de parcours vers l'emploi durable</i>	61
b) <i>L'activation des minima sociaux</i>	61
c) <i>L'accompagnement des publics les plus en difficulté</i>	61
d) <i>L'accompagnement renforcé des jeunes</i>	62
e) <i>L'accès à l'emploi des personnes handicapées</i>	63
f) <i>Le développement de l'économie solidaire</i>	63
D.- <i>LE PROGRAMME COUVRANT L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET DÉMOGRAPHIQUES</i>	63
1.- <i>Un programme marqué par une réduction des crédits</i>	63
2.- <i>L'anticipation des mutations et le développement de la mobilité professionnelle</i>	65
3.- <i>L'amélioration de l'accès des actifs à la qualification</i>	66

E.– LE PROGRAMME TOUCHANT A L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL	66
1.– Un programme en augmentation sensible, axé sur l'amélioration des conditions de travail	66
2.– La santé et la sécurité au travail	68
a) <i>La santé au travail</i>	68
b) <i>L'amélioration des conditions de travail</i>	69
3.– La qualité et l'effectivité du droit	69
4.– Le dialogue social et la démocratie sociale :	70
F.– LE PROGRAMME RELATIF A LA GESTION ET A L'EVALUATION DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI	70
1.– Un programme en nette augmentation, centré sur la modernisation des services du ministère	70
2.– Les grands axes de modernisation du ministère	72
a) <i>Orienter l'affectation des moyens vers les priorités</i>	72
b) <i>Renforcer le pilotage et promouvoir une culture de résultat.</i>	73
c) <i>L'amélioration des services rendus aux usagers</i>	73
III.– UNE EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005 EN COHERENCE AVEC LA POLITIQUE ENGAGEE	75
A.– L'EXECUTION DU BUDGET DE 2004	75
1.– Les ressources	75
2.– L'exécution des crédits	76
a) <i>Les engagements</i>	76
b) <i>Les paiements</i>	77
c) <i>Les soldes</i>	77
3.– La régulation budgétaire	78
a) <i>Les mises en réserve</i>	80
b) <i>Le contrat de gestion budgétaire</i>	82
c) <i>les annulations</i>	83
d) <i>Les effets de la loi de finances rectificative</i>	84
B.– LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET DE 2005	84
CONCLUSION	89
EXAMEN EN COMMISSION	91
A.– AUDITION DE M. JEAN-LOUIS BORLOO, MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT	91
B.– EXAMEN DES CRÉDITS	96
<i>Amendement adopté par la Commission</i>	99

<i>Article 91 : Reconduction, pour 2006, de l'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants.....</i>	101
<i>Article 92 : Extension du champ des financements du Fonds de solidarité à l'activation de l'allocation spécifique de solidarité (ASS)</i>	103

INTRODUCTION

Plus que jamais l'emploi demeure la priorité du Gouvernement. Portée par le plan de cohésion sociale, renforcée par le plan d'urgence pour l'emploi lancé par le nouveau Premier ministre, M. Dominique de Villepin, la politique de l'emploi s'impose logiquement dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2006, comme la « *priorité des priorités* ». C'est dire l'importance que revêt la mission Travail et emploi, même si la politique de l'emploi mobilise également des crédits d'autres missions – telles que la mission Développement et régulation économiques pour accélérer la croissance, ou la mission Recherche et enseignement supérieur, pour stimuler l'essor des secteurs innovants – ou bien un certain nombre de mesures fiscales figurant dans la première partie du projet de loi de finances.

Le projet de budget de la mission pour 2006 s'élève à 13,17 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit près de 5 % du budget de l'État, contre 32,23 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2005 pour la section travail. Ces montants ne peuvent cependant être comparés sans tenir compte des **modifications de périmètre budgétaire entraînées par le passage du cadre de l'ordonnance organique de 1959 à celui de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**. En intégrant ces modifications, en particulier le transfert direct de la compensation des allègements généraux de charges sociales aux organismes de sécurité sociale, les crédits prévus sont de 32,61 milliards d'euros, soit une progression de 6,08 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. En neutralisant l'augmentation de ces allègements et en incorporant les dépenses fiscales en faveur du travail et de l'emploi, ces crédits s'élèvent à environ de 40 milliards d'euros, soit une hausse de l'ordre de 5 % par rapport à 2005.

Il ressort des informations rassemblées par votre Rapporteur spécial un constat global : si la France connaît un niveau préoccupant de chômage, le Gouvernement a de fait engagé une politique de plus en plus volontariste pour y remédier. Le projet de loi de finances pour 2006 traduit largement cette détermination. Quant à l'exécution des budgets de 2004 et 2005, elle est en cohérence avec la politique engagée.

I.- L'EMPLOI, PREMIERE PRIORITE DU GOUVERNEMENT

A.- UN NIVEAU ELEVE DE CHOMAGE

1.- Une situation comparativement dégradée

a) *Un taux global important*

À la fin de juin 2005 ⁽¹⁾, le taux de chômage français s'établissait au sens du BIT (Bureau international du travail) à 10,1 %, soit 0,1 point de plus qu'en début d'année. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et à la recherche d'un contrat à durée indéterminé (DEFM de catégorie 1) ⁽²⁾ s'élevait à 2.448.900, en hausse de 0,1 % sur un an. Le chômage est reparti légèrement à la hausse au début du premier semestre 2005, après une stabilisation à 10 % au cours de l'année 2004, en raison d'une croissance plus faible et d'un recul de l'emploi. L'activité réduite progresse également au premier semestre, les demandeurs d'emploi de catégorie 1+6 ⁽²⁾ augmentent notamment de 0,6 %.

ÉVOLUTION DU TAUX DE CHOMAGE FRANÇAIS AU SENS DU BIT

	déc-01	déc-02	déc-03	déc-04	juin-05
Insee					
Ensemble	8,8	9,3	10,0	10,0	10,1
Moins de 25 ans	18,8	19,9	21,6	22,8	23,3
25 à 49 ans	8,1	8,5	9,1	9,1	9,1
50 ans et plus	6,5	7,2	7,5	7,2	7,1
Hommes	7,7	8,3	9	9,1	9,2
Femmes	10,2	10,6	11,1	11	11,1
Eurostat Harmonisé					
Ensemble	8,4	9,1	9,7	9,7	9,7

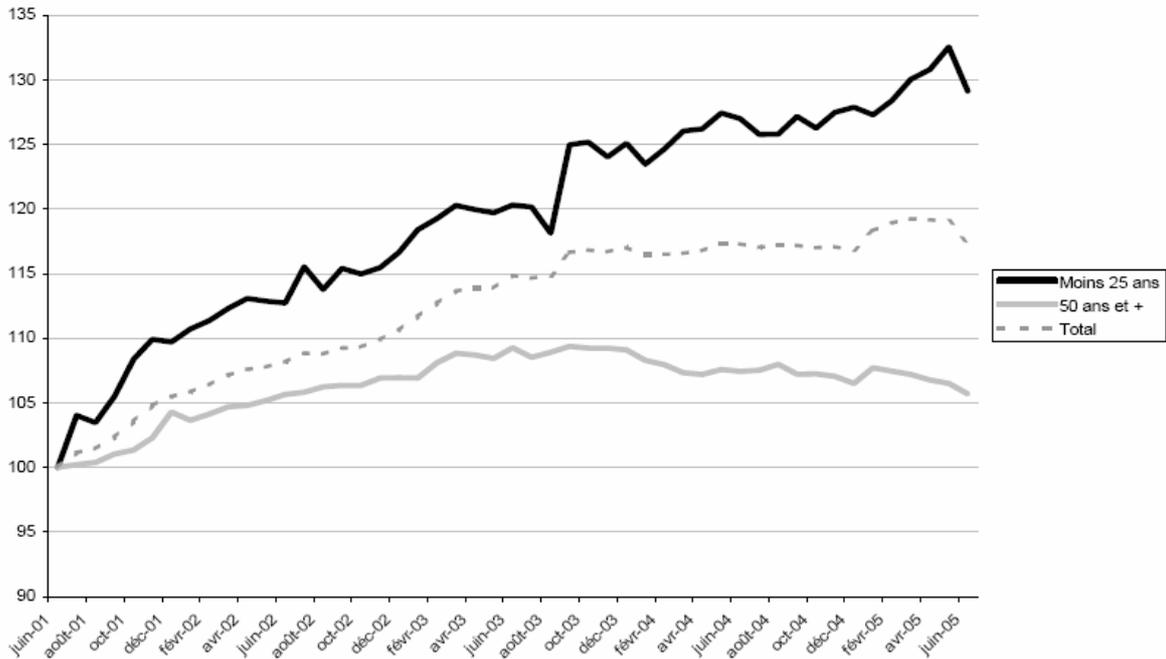
Source Insee et Eurostat.

(1) Dernières données communiquées par le ministère.

(2) La catégorie 1 comprend les demandeurs d'emploi en fin de mois n'ayant pas exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois et qui souhaitent un contrat à durée indéterminé (CDI) à temps plein (la catégorie 6 recense les demandeurs d'emploi ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois, recherchant un CDI à temps plein).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI DE CATEGORIE 1 PAR ÂGE

(en indice base 100 : juin 2001)



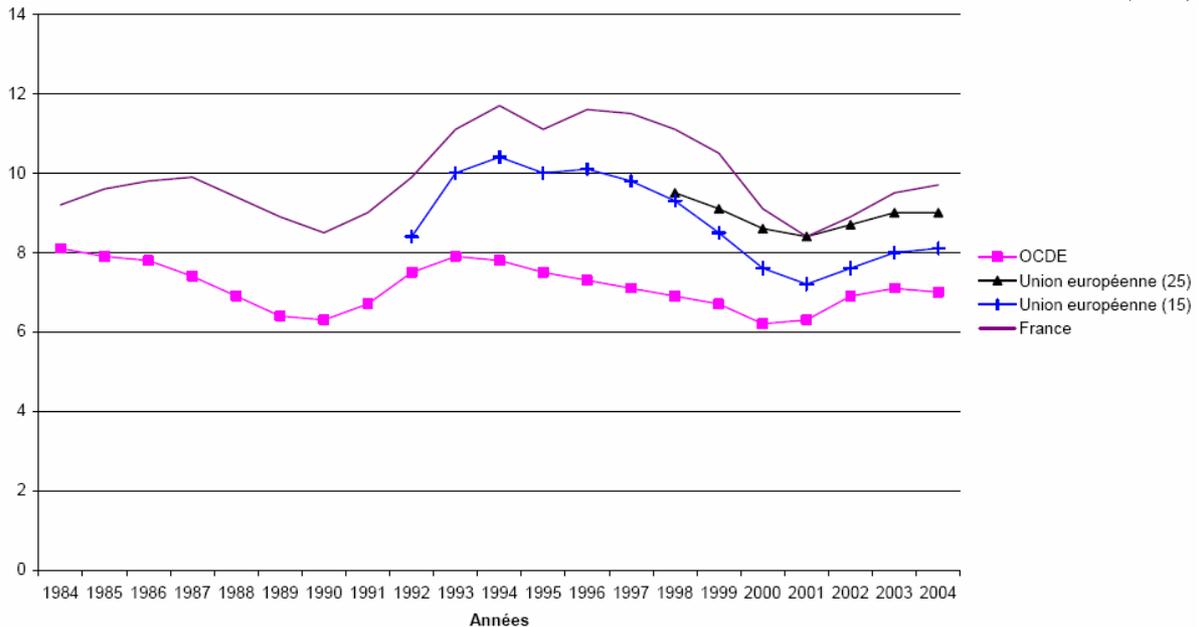
Toutefois, depuis la fin du premier semestre 2005, une décrue s'est amorcée. Les dernières données attestent en effet une **nouvelle baisse du chômage en août dernier**, et ce, pour le cinquième mois consécutif. 21.500 personnes ont retrouvé un emploi au cours de ce mois, ce qui se traduit par un recul de 0,9 % et porte désormais à 2.401.800 le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1. Le taux de chômage s'établit donc aujourd'hui à 9,9 % de la population active.

b) Un niveau de chômage plus élevé que dans la plupart des pays développés

Depuis vingt ans, le taux de chômage de la France est au-dessus de la moyenne des pays de la zone OCDE. Cet écart, qui était d'un peu plus de 1 % au milieu des années 1980 (9 % contre 8 % pour la moyenne de l'OCDE) s'est accentué pour s'établir à 3 % aujourd'hui (**10 % contre 7 %**).

ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE DEPUIS 20 ANS

(en %)



Source : OCDE

Le taux de chômage français est également supérieur à celui de l'Union européenne (de 1 % par rapport à la moyenne de l'Union européenne des Vingt-cinq et de 2 % par rapport à celle de l'Union européenne des Quinze). La France se classe d'ailleurs 22^{ème} sur 25 aujourd'hui dans l'Union en matière de chômage : seules la Pologne, la Slovaquie et l'Allemagne feraient moins bien.

c) Un sous-emploi particulièrement marqué chez les jeunes et les seniors

Le **chômage des jeunes** (moins de 25 ans) présents sur le marché du travail a augmenté au cours du premier semestre 2005. Il a progressé de 0,5 point pour atteindre **23,3 % en juin 2005**. Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 s'est accru de 1 % au premier semestre 2005. En revanche, la situation des seniors a continué de s'améliorer avec une baisse de 0,1 point de leur taux de chômage et de 0,8 % du nombre des demandeurs d'emploi de catégorie 1. Cette décline est cependant moins prononcée que sur la période antérieure. Par ailleurs, ces chiffres ne doivent pas masquer le fait que depuis 2002, le nombre de chômeurs de plus de 50 ans stagne au-dessus de 400.000 personnes (453.000 selon l'INSEE en juillet 2005). De plus, **le taux d'emploi des plus de 50 ans** reste l'un des plus mauvais d'Europe et s'avère, **avec 36,8 %, bien éloigné de l'objectif du Conseil européen de Lisbonne d'atteindre 50 % en 2010**. « *Les plus de 50 ans continuent à rencontrer des difficultés inacceptables* » a d'ailleurs récemment déploré le Premier ministre, M. Dominique de Villepin.

d) Des inégalités persistantes entre sexes

Au cours du premier semestre 2005, le chômage des hommes a augmenté de près de 10.000 unités (catégorie 1), soit une hausse de 0,8 %, contre 2.000 pour les femmes (0,2 %). Alors qu'au cours de l'année 2004, l'amélioration du marché du travail avait permis de contenir la hausse du nombre de demandeurs d'emploi des deux sexes, le chômage touche à nouveau davantage les hommes. Cette évolution est liée à la résistance du secteur tertiaire, plus féminisé.

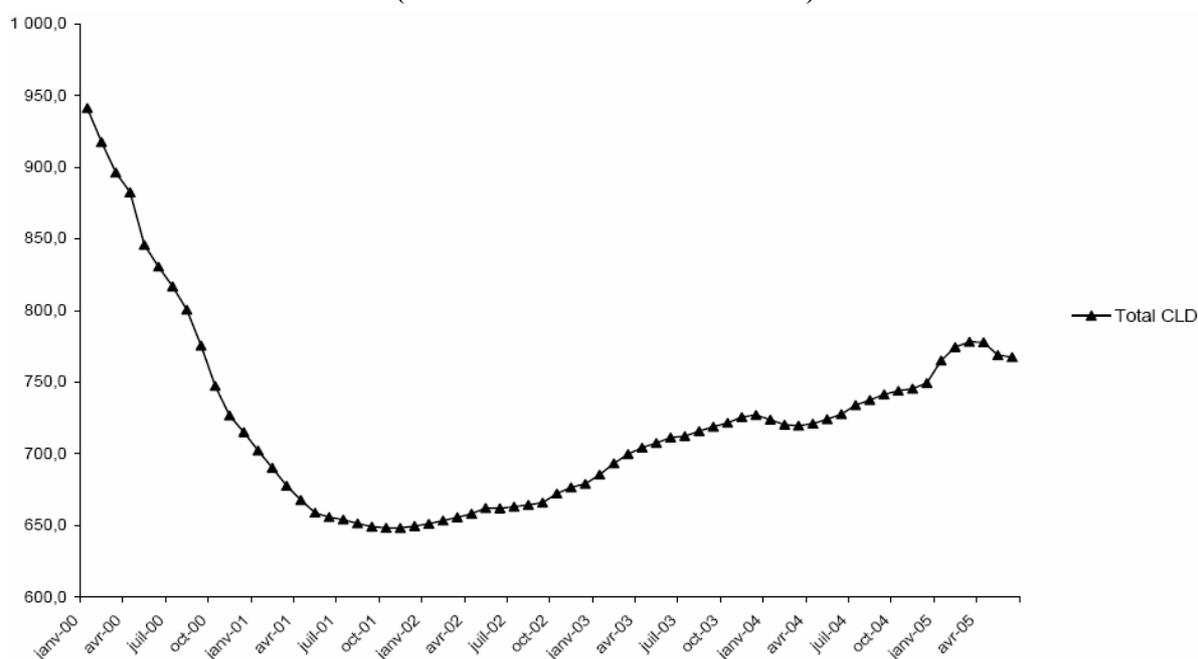
Cela étant, les taux de chômage sont passés entre décembre 2004 et juin 2005 de 9,1 à 9,2 % pour les hommes et de 11 à 11,1 % pour les femmes, si bien que l'écart entre les deux sexes reste stable.

e) Un chômage de longue durée préoccupant

Le chômage de longue durée a poursuivi sa hausse au premier semestre 2005. Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 inscrit depuis plus d'un an s'est accru de 18.000, soit une hausse 2,4 %. C'est le nombre de chômeurs de très longue durée (plus de trois ans) qui a connu la progression la plus importante, alimentée par l'afflux d'entrées des années 2001 et 2002. Le niveau de chômage de longue durée est en effet le reflet décalé dans le temps des inscriptions de la période précédente.

CHOMAGE DE LONGUE DUREE EN HAUSSE

**ÉVOLUTION DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE DES DEFM DE CATEGORIE 1
(DONNEES CVS ⁽¹⁾ EN MILLIERS)**



(1) Corrigées des variations saisonnières.

Source : ministère de l'Emploi.

Les dernières données (août 2005) attestent cependant une amélioration. Le nombre de personnes inscrites à l'ANPE depuis moins d'un an recule de 0,6 %, celles inscrites depuis un à deux ans, de 1,3 %, et celles sans activité depuis trois ans, de 2,6 %.

f) Des différences selon les qualifications

En terme de qualification, le nombre d'employés peu ou pas qualifiés de catégorie 1 continue de progresser au premier semestre 2005. Cette hausse est toutefois moins prononcée que par le passé. Le nombre de cadres, ainsi que d'ouvriers spécialisés et qualifiés demandeurs d'emploi est en baisse constante (respectivement - 6,5 %, - 1,8 % et - 1,2 %), alors que celui des employés non qualifiés augmente nettement (+ 3 %).

ÉVOLUTION DES NIVEAUX DE QUALIFICATION (SUR 12 MOIS)

Évolution du chômage par qualification					
	Niveau				
	2002-T4	2003-T4	2004-T4	2005-T2	2005-T2
Manœuvres	-3,5 %	-0,3 %	0,7 %	1,4 %	65.31
Ouvriers spécialisés	-4,3 %	-2,1 %	-4,6 %	-1,8 %	184.81
Ouvriers qualifiés	0,7 %	0,7 %	-4,2 %	-1,2 %	268.43
Employés non qualifiés	5,5 %	7,9 %	4,0 %	3,0 %	455.75
Employés qualifiés	4,5 %	7,2 %	1,4 %	1,1 %	864.94
Agents de maîtrise, Techniciens	15,3 %	10,5 %	0,1 %	-0,8 %	206.22
Cadres	24,9 %	11,9 %	-3,7 %	-6,5 %	212.91

(DEFM de catégorie 1, brut. Source : ANPE-Dares)

g) Des inégalités régionales

En France métropolitaine, l'Alsace et la Lorraine **subissent la plus forte croissance du nombre de leurs demandeurs d'emploi de catégorie 1 avec respectivement + 6,4 % et + 3,9 %** entre juin 2004 et juin 2005 (données brutes).

Les plus fortes baisses sont observées en région Rhône-Alpes (- 2,8) et Ile-de-France (- 2,5). L'évolution du nombre de demandeurs d'emploi ne reflète pas à elle seule la situation du marché du travail du fait des évolutions différentes d'une région à l'autre de la population active. La structure par âge de la population active n'est pas la même selon les régions. De plus, il faut aussi tenir compte des flux migratoires. Le taux de chômage traduit donc davantage les différences de situation.

Sur cette même période, les taux de chômage de l'Alsace et de la Lorraine augmentent respectivement de 0,4 et 0,5 point, ce qui marque la détérioration du marché du travail local. Le taux de chômage de l'Ile-de-France diminue de 0,2 point alors que celui de la région Rhône-Alpes reste stable à 8,9 %.

De manière générale, la part des chômeurs de longue durée varie peu d'une région à l'autre, se maintenant aux alentours de 30 %. La part des jeunes parmi les demandeurs d'emploi de catégorie 1 s'échelonne entre 10,7 % pour l'Ile-de-France et 23 % pour le Nord-Pas-de-Calais.

Dans les départements d'outre-mer, le nombre de demandeurs d'emploi est en baisse en Martinique (- 1,8 %) et à la Réunion (- 7,7 %). Ces départements sont davantage touchés par le chômage de longue durée, avec une part qui peut atteindre la moitié du nombre de demandeurs d'emploi, comme pour la Guadeloupe, avec 48,5 %.

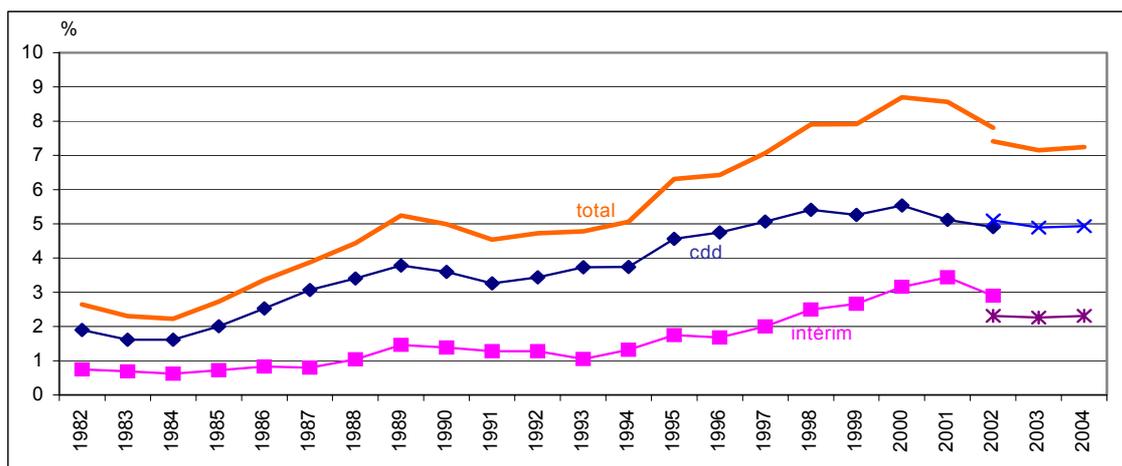
DEMANDES DE CATEGORIE 1 : DONNEES PAR REGION

Données brutes	Ensemble			Moins de 25 ans			Inscrits depuis un an ou plus		
	Juin 2004	Juin 2005	Variation sur un an (en %)	Juin 2005	Variation sur un an (en %)	Part (en %)	Juin 2005	Variation sur un an (en %)	Part (en %)
Alsace	58 741	62 525	6,4	11 381	5	18,2	17 669	20,5	28,3
Aquitaine	107 787	109 228	1,3	17 172	0,6	15,7	35 863	7,5	32,8
Auvergne	38 843	38 141	-1,8	6 653	-5,4	17,4	12 210	2,7	32
Basse-Normandie	48 953	49 847	1,8	9 805	2	19,7	16 247	4,3	32,6
Bourgogne	49 348	49 810	0,9	9 267	2,2	18,6	16 227	8,9	32,6
Bretagne	87 610	88 920	1,5	14 753	2,9	16,6	26 776	5,7	30,1
Centre	81 129	82 281	1,4	14 749	3,7	17,9	26 644	12,7	32,4
Champagne-Ardenne	50 506	51 286	1,5	9 564	1,9	18,6	17 318	5,8	33,8
Corse	7 726	7 620	-1,4	1 021	-4,9	13,4	1 919	10	25,2
Franche-Comté	37 269	38 228	2,6	7 128	2,8	18,6	11 776	14,2	30,8
Haute-Normandie	73 237	72 534	-1	15 716	0,8	21,7	23 808	2,2	32,8
Ile-de-France	524 460	511 365	-2,5	54 693	-1,8	10,7	171 411	3,8	33,5
Languedoc-Roussillon	106 310	104 344	-1,8	15 707	1	15,1	32 442	-0,9	31,1
Limousin	18 173	18 168	0	3 333	-1,8	18,3	5 276	-0,2	29
Lorraine	79 804	82 932	3,9	16 893	5,5	20,4	23 962	10,1	28,9
Midi-Pyrénées	93 359	91 315	-2,2	14 381	1,2	15,7	28 737	-0,2	31,5
Nord-Pas-de-Calais	194 398	198 020	1,9	45 598	4,4	23	69 350	6,9	35
Pays de la Loire	102 597	102 326	-0,3	19 340	-0,8	18,9	29 849	6,8	29,2
Picardie	80 469	83 406	3,6	17 128	5,7	20,5	29 674	8,8	35,6
Poitou-Charentes	53 810	55 043	2,3	9 762	3,5	17,7	18 565	7	33,7
Provence-Alpes-Côte d'Azur	194 643	197 433	1,4	26 966	4,6	13,7	60 783	9,3	30,8
Rhône-Alpes	192 628	187 211	-2,8	29 386	-1	15,7	51 326	-1,5	27,4
France métropolitaine	2 281 800	2 281 983	0	370 396	1,7	16,2	727 832	5,5	31,9
Guadeloupe	42 804	43 860	2,5	4 896	2	11,2	21 271	3,3	48,5
Guyane	12 399	13 052	5,3	1 781	9,9	13,6	4 406	14,7	33,8
Martinique	37 391	36 736	-1,8	4 417	1,9	12	17 170	2,1	46,7
Réunion	68 324	63 080	-7,7	13 991	-5	22,2	23 412	-5,4	37,1
Départements d'Outre Mer	160 918	156 728	-2,6	25 085	-1,6	16	66 259	0,4	42,3

h) Le développement des contrats temporaires

L'utilisation des contrats temporaires (contrats à durée déterminée (CDD), intérim) s'est largement répandue depuis vingt ans. **Entre 1982 et 2002, la part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié privé est passée de 3,6 % à 9,1 %.**

LES CONTRATS TEMPORAIRES (HORS CONTRATS AIDES) DANS L'EMPLOI SALARIE PRIVE ENTRE 1982 ET 2002 (SOURCE : CERC)



Source : Enquêtes Emploi 1982-2004 (la rupture de 2002 est liée au passage à l'enquête en continu).

Ces contrats tiennent une place particulièrement importante sur le marché du travail : en 2002, près de trois salariés sur quatre étaient embauchés en contrat à durée déterminée et les fins de contrat à durée déterminée représentaient plus de la moitié des « sorties ». **Le contrat à durée déterminée apparaît ainsi un passage quasi obligé avant l'obtention d'un emploi plus stable.**

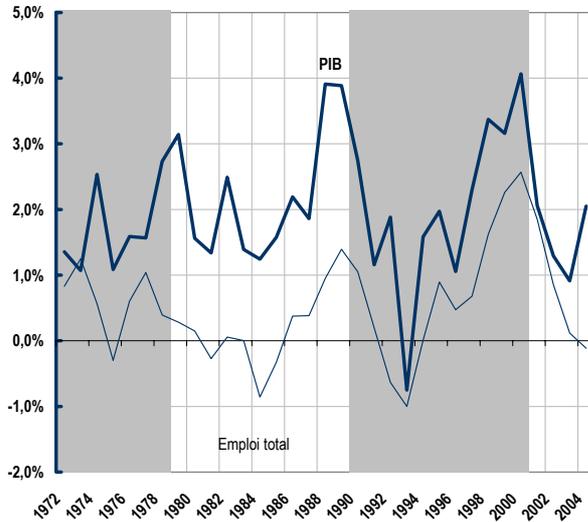
2.- Des causes multiples

Phénomène complexe tenant tant - dans une économie ouverte - à des facteurs intérieurs qu'à des données extérieures, le chômage découle de causes multiples - dont il convient de rappeler celles le plus souvent invoquées.

Au-delà du chômage dit « *frictionnel* », lié à la conjoncture, il convient de s'intéresser au premier chef aux causes du chômage « *structurel* ». En effet, celui-ci est particulièrement élevé en France, où le taux de chômage a atteint - au cours des vingt dernières années - son plus faible niveau en 1990 et 2001, après deux périodes d'embellie économique, sans toutefois descendre au-dessous de 8 %.

CROISSANCE DU PIB ET DE L'EMPLOI TOTAL

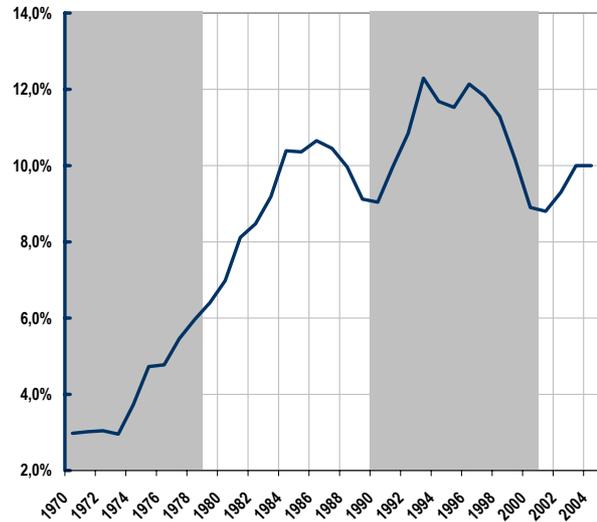
Taux de croissance en %, en moyenne annuelle



Sources : Dares, Insee, calculs Dares.

TAUX DE CHOMAGE (BIT)

Taux en %



Sources : ANPE, Dares, Insee, Unedic.

Les zones grisées indiquent la datation des différents cycles économiques observés en France. Chacun d'eux est constitué d'une phase de ralentissement économique (baisse de la croissance du PIB puis de celle de l'emploi) et d'une phase de reprise. On retient les cycles suivants : 1970-1978, 1979-1989, 1990-2000, 2001-2004.

a) Un déficit structurel de croissance de l'activité, source de chômage

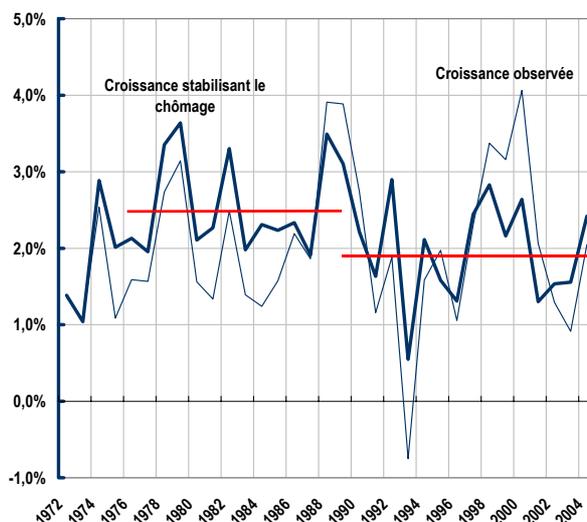
Selon le ministère de l'Emploi, « le chômage structurel découle avant tout d'un régime de croissance insuffisant ». Le processus est le suivant : les entreprises, qui sont disposées à produire davantage et à embaucher l'ensemble des travailleurs disponibles, anticipent une demande de biens et services insuffisante. Le volume de travail requis pour servir cette demande est ainsi inférieur au nombre de travailleurs se présentant sur le marché du travail, faisant apparaître du chômage involontaire, indépendamment du salaire proposé.

Il est possible d'illustrer ce phénomène de chômage involontaire, dit « chômage keynésien », en calculant le taux de « croissance stabilisant le taux de chômage ». Les gains de productivité apparente du travail – donnés par le ratio PIB sur emploi total – indiquent le taux de croissance au-dessus duquel l'économie crée des emplois. En y ajoutant le taux de croissance de la population active, pour prendre en compte les nouvelles ressources en main-d'œuvre à absorber, on obtient le taux de croissance stabilisant le chômage.

Celui-ci s'établit en moyenne à + 2,5 % sur la période 1976-1989 pour diminuer à + 1,9 % entre 1990 et 2004.

CROISSANCE DU PIB ET CROISSANCE STABILISANT LE CHOMAGE

(Taux de croissance en %)



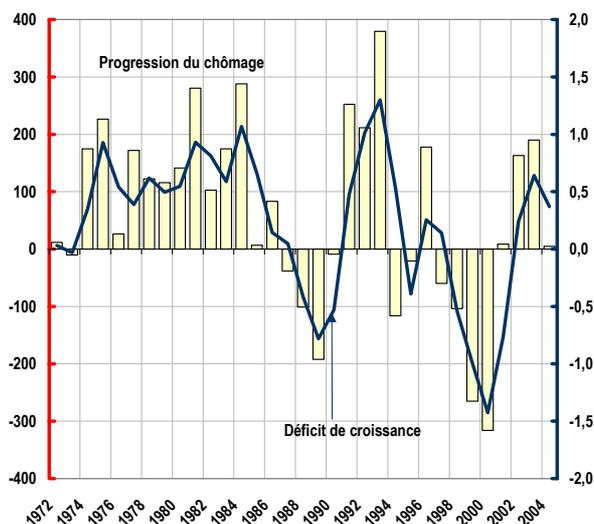
Le taux de croissance stabilisant le chômage ajoute aux gains de productivité apparente du travail la progression de la population active. Les deux traits horizontaux indiquent le régime moyen entre 1976 et 1989 (+2,5%) et entre 1990 et 2004 (+1,9%).

Sources : Dares, Insee, calculs Dares.

On s'aperçoit que jusqu'en 1997, la croissance française est presque toujours inférieure à cette cible, à l'exception des années 1988 à 1990, pendant lesquelles la hausse du chômage structurel a interrompu sa progression. La forte progression du chômage structurel entre 1973 et 1989 correspond à une longue période de croissance en sous-régime initiée par le premier choc pétrolier. La croissance s'est en effet effondrée à cette occasion, pour s'établir ensuite à un rythme deux fois inférieur à celui qui prévalait depuis l'après-guerre.

DEFICIT DE CROISSANCE ET EVOLUTION DU CHOMAGE

(Progression en milliers, écart en points de croissance)



Le déficit de croissance ici représenté est la différence entre le taux de croissance stabilisant le chômage et le taux de croissance du PIB observé en comptabilité nationale.

Sources : Dares, Insee, calculs Dares.

Au début des années 1990, la productivité du travail en France a connu un ralentissement de près de 0,5 point qui conduit mécaniquement à une baisse de la croissance stabilisant le chômage. Ce phénomène se traduit d'abord par la stabilisation du taux de chômage au milieu des années 1990, puis par son repli relatif à partir de 1997. Ce dernier résulte principalement, selon le ministère, des effets combinés des allègements de charges sociales sur les bas salaires, du passage aux 35 heures (quoique les effets économiques à long terme de cette réforme soient très contestables) et de la montée en puissance des formes flexibles d'emploi (temps partiel, contrat à durée déterminée et intérim).

b) Flux de population active et migrations sont-ils facteurs de chômage ?

Selon le ministère, il ressort d'un certain nombre de travaux que les variations de population ont un impact sur le chômage, mais que celui-ci est assez limité⁽¹⁾. Les flux migratoires contribuent certes au dynamisme de la population active, et donc relèvent le taux de croissance stabilisant le chômage. Mais deux phénomènes compensent cette difficulté : les travailleurs immigrés ont souvent un niveau de productivité qui tend à diminuer la productivité d'ensemble, et donc à limiter le relèvement de l'objectif de croissance stabilisant le chômage ; l'afflux de nouveaux travailleurs relève le potentiel de revenus mobilisables pour la consommation des ménages, ce qui accroît la croissance potentielle.

D'ailleurs, certains pays comme les États-Unis, combinent chômage contenu et immigration soutenue. Le chômage structurel tient donc principalement à d'autres facteurs.

c) Le coût du travail comme déterminant du chômage

Le coût du travail est également une cause fréquemment invoquée du chômage. Ce coût est trop élevé pour permettre l'embauche de l'ensemble des salariés disponibles, et contraindrait les entreprises à un équilibre de « sous-emploi ». La rigidité des salaires, ou plus généralement du coût du travail, pèse sur le processus d'ajustement de la demande de travail à l'offre. Lié à la question de l'ajustement des salaires, le « *coût fiscal-social* » (ensemble des prélèvements appliqués aux revenus du travail) est également un élément susceptible de peser sur le marché du travail. Ce coût pèse doublement sur les négociations salariales : du côté des entreprises, celles-ci négocient un salaire brut inférieur à leur propension à rémunérer le salarié, puisque ce salaire va être augmenté des cotisations sociales de l'employeur pour constituer le coût du travail ; du côté des salariés, ceux-ci négocient sur la base du salaire net après impôts qu'ils souhaitent obtenir, et donc sont incités à demander un salaire brut plus élevé. Le salaire brut qui sera finalement négocié ne serait donc pas le véritable salaire d'équilibre, laissant la place à l'installation d'un chômage structurel. Ce phénomène peut prendre plusieurs formes :

(1) Voir par exemple Nauze-Fichet (2002), « Projection de population active en 2050 : l'essoufflement de la croissance des ressources en main-d'œuvre », *Economie et Statistiques* n°355-356, ou encore Cahuc et Zylberberg (2004), « Population et chômage, y a-t-il un lien ? » dans *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*

– les salaires bruts eux-mêmes sont jugés rigides à la baisse, si bien que c'est l'emploi qui sert de variable d'ajustement aux inflexions de la conjoncture. En particulier, l'existence d'un salaire minimum peut, pour certains, être tenu pour un frein à cet ajustement pour les travailleurs à bas salaire. Relativement élevé en France par rapport au salaire médian, dont il est assez proche, le SMIC empêcherait que le salaire des moins qualifiés ne s'ajuste à leur productivité. Pour autant, les travaux économétriques menés aux États-Unis ne parviennent pas à mettre en évidence un effet marqué sur l'emploi d'une baisse du salaire minimum ;

– le **coût du travail** (salaires bruts augmentés des cotisations sociales employeurs) s'établit à un niveau trop élevé. Cet argument a justifié les mesures générales d'**exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires**. Celles-ci auraient eu au total, selon le ministère, un effet net sur l'emploi non qualifié de près de **200.000 emplois supplémentaires**⁽¹⁾, et se seraient traduites par 160.000 chômeurs de moins ;

– dans le cadre du débat sur les délocalisations et leur impact sur l'emploi, le défaut de compétitivité en termes de coûts salariaux est aussi invoqué comme cause du chômage. Les entreprises créeraient des emplois dans les pays où le coût du travail est plus avantageux qu'en France. Pourtant, les études récentes concluent à un effet limité sur le marché du travail, de l'ordre de 24.000 chômeurs supplémentaires par an, soit moins de 0,1 point de taux de chômage⁽²⁾. En outre, la dynamique de moyen terme de l'internationalisation des échanges est celle du rattrapage salarial : celui-ci peut être rapide (pays d'Europe de l'Est) ou au contraire très lent (Inde et Chine) suivant la vitesse du processus de convergence en cours et l'importance du « réservoir » de main-d'œuvre disponible ;

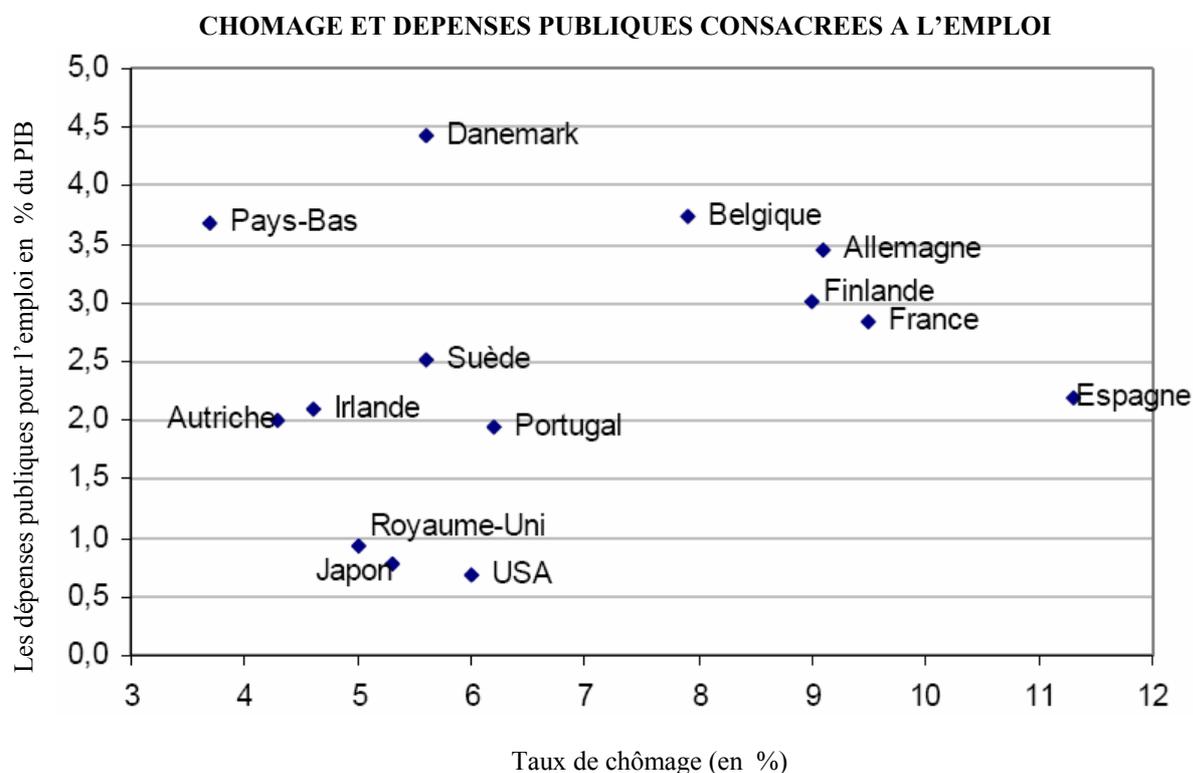
– dans tous les cas, la dynamique du coût salarial doit être appréciée au regard des gains de productivité et des prix pratiqués par les entreprises pour préserver leurs marges. Sur les dix dernières années, les coûts salariaux unitaires (rapport du coût du travail à la productivité par tête) ont évolué en moyenne de + 1 % l'an. Cette progression peut paraître équilibrée au regard de celle des prix (+ 1,2 % l'an en moyenne pour les prix à la consommation et les prix à la production). **Le coût du travail ne constituerait donc plus aujourd'hui, selon le ministère, une source majeure de déséquilibre pour les entreprises, susceptible d'alimenter l'élévation du chômage structurel. Il n'en reste pas moins évoqué par beaucoup de chefs d'entreprise comme l'un des principaux freins à la création d'emploi.**

(1) Voir par exemple Remy (2005), « *Éléments de bilan sur les travaux évaluant l'efficacité des allègements de cotisations sociales employeurs* », Document de travail de la Dares n°101.

(2) Voir par exemple Mathieu et Sterdyniak (2005), « *Délocalisations et emploi en France, que faire ?* », Lettre de l'Ofce n°264. Ils concluent à 30 000 emplois détruits en moyenne chaque année, soit 24 000 chômeurs de plus.

d) *Le niveau des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires*

Les effets négatifs d'un coût du travail trop élevé, notamment au regard de la compétitivité des entreprises, peuvent être extrapolés à partir du niveau global des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques qu'ils financent. Or, force est de **constater que la France cumule à la fois un des taux de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques les plus élevés des pays développés** (respectivement 44 % et 55 % du PIB, contre 36 % et 48,5 % en moyenne dans l'OCDE et l'Union européenne). Cela étant, certains pays tels que le Suède ou le Danemark, combinent des taux de prélèvements obligatoires élevés (50 % et 48 % du PIB respectivement) et un taux de chômage contenu (environ 6 %). **Cette situation doit néanmoins conduire la France à s'interroger sur l'efficacité de son niveau de dépenses publiques et l'opportunité de certaines d'entre elles.** Ainsi, la combinaison de fortes dépenses publiques consacrées à l'emploi (3 % du PIB) et d'un haut niveau de chômage **doit inciter à réorienter les dépenses et la politique qui la sous-tend, comme cherche à le faire le Gouvernement.**



Source : OCDE, 2003

e) *La question du « chômage volontaire »*

Le chômage volontaire serait déterminé par l'existence d'un « *salairé de réservation* » en dessous duquel les demandeurs d'emploi refuseraient l'emploi qui leur est proposé. Les demandeurs d'emploi effectueraient un arbitrage entre travailler au salaire qui leur est proposé ou bien rester au chômage pour percevoir les allocations de chômage et bénéficier des aides existantes. Cet argument a justifié la mise en place d'incitations financières à la reprise d'emploi (identifiées par la Commission européenne sous le label « *making work pay* ») : intéressement pour les bénéficiaires du RMI, qui peuvent cumuler activité réduite et allocation, ou encore prime pour l'emploi (PPE).

La question de savoir si le chômage reste élevé parce que l'emploi ne « *paie pas assez* » n'est pourtant pas clairement tranchée. Les effets sur l'emploi des mesures d'incitation financière sont difficiles à mesurer. **D'autant que près de 50 % des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE ne reçoivent pas d'indemnités.**

Cependant, ils peuvent trouver un **avantage financier à s'inscrire à l'ANPE**. Ils **bénéficient en effet d'une palette de petits dispositifs destinés à améliorer leurs conditions de vie** : réductions pour un certain nombre de services municipaux, éligibilité à d'autres types d'allocations (aide médicale, aides régionales ou départementales) ou à des dispositifs spécifiques d'aide au retour à l'emploi et de formation de l'ANPE. **Si l'on ajoute tous ces dispositifs, l'intérêt économique et financier pour un chômeur – même non indemnisé – de retrouver un emploi au SMIC ou proche de celui-ci reste à démontrer.**

C'est la raison pour laquelle, dans la plupart des pays d'Europe, une sanction est envisageable dès le premier refus d'un emploi « convenable » ou de certaines formations. Le plus souvent, le refus d'un emploi convenable donne lieu à une suspension des droits pendant plusieurs semaines (jusqu'à douze semaines en Allemagne, jusqu'à cinquante-deux semaines en Belgique, pendant trois mois en Espagne, jusqu'à vingt-six semaines en Grande-Bretagne, jusqu'à neuf semaines en Irlande). En Italie et au Luxembourg, il est sanctionné par l'extinction des droits. Aux Pays-Bas, la sanction prévue est une réduction du montant des allocations, en fonction du nombre d'heures de l'emploi refusé. Ainsi, lorsque l'emploi refusé est un emploi à temps plein, les droits à indemnisation sont totalement supprimés.

f) Des rigidités du marché du travail susceptibles d'alimenter le chômage

La théorie « *insiders/outsiders* » – reprise notamment par l'OCDE – explique l'existence de salaires non concurrentiels par les coûts de rotation de la main-d'œuvre (coûts de licenciement et de formation). Fixés par voie de négociation entre les salariés (« *les insiders* ») et les employeurs, les salaires peuvent être trop élevés pour réaliser l'équilibre sur le marché du travail, dont se trouvent exclus des chômeurs pourtant disposés à travailler à un salaire inférieur (« *les outsiders* »). Les entreprises peuvent en effet préférer augmenter un salarié déjà formé plutôt que de procéder à son licenciement, jugé coûteux, pour embaucher un salarié prêt à travailler à un salaire inférieur. Or, cette segmentation du marché du travail serait, en France, sensible au niveau des branches et des firmes.

Elle s'accompagne de « *trappes à chômage* » : les chômeurs se trouvent enfermés de manière durable dans ce qui n'aurait dû être qu'une situation transitoire. Ce faisant, leur « *employabilité* » diminue à mesure qu'ils demeurent au chômage. Chômage de longue durée et chômage structurel s'en trouvent accentués.

Ces rigidités peuvent être accentuées en France par le nombre de services auxquels doit s'adresser un chômeur, au minimum trois : l'UNEDIC, et les ASSEDIC pour l'indemnisation, l'ANPE et les ASSEDIC pour le suivi et le contrôle, et les directions départementales du travail (DDTEFP) en cas de sanction. Dans d'autres pays, au contraire, les demandeurs d'emploi n'ont qu'un interlocuteur public (Belgique, Espagne) ou deux (Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas).

	Organismes compétents		
	Indemnisation	Suivi / Contrôle	Sanction
Allemagne	Bundesagentur für Arbeit	Agenturen für Arbeit	
Belgique	Office National de l'Emploi*		
Espagne	Instituto Nacional de empleo		
France	Unédic / Assédic	ANPE / Assedic	DDTEFP
Grande-Bretagne	Jobcenters plus / Jobcentres	Jobcentres	Agent indépendant au sein des Jobcentres
Irlande	Department of Social Family Affairs / Social Welfare Local Offices		Agent indépendant au sein des Social Welfare Local Offices
Italie	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)	Centri per l'impiego	Bureaux locaux de l'INPS
Pays-Bas	Uitvoeringinstituut wernemersverzekeringen (UVW) / Centrale organisatie werk en inkomen (COWI)		UVW
Portugal	Instituto da Solidariedade e Segurança Social / Centros de Segurança Social	Instituto de Emprego et Formação Profissional / Centros de Emprego	Centros de Segurança Social

* Pour le suivi/contrôle, entrée en vigueur progressive depuis juillet 2004 d'un dispositif de contrôle géré par l'ONEM au lieu des organismes régionaux chargés de la formation.

Source : Unedic

Si les maisons de l'emploi développées par le Gouvernement permettent de limiter cet inconvénient, il n'en demeure pas moins pour l'instant encore présent. Il est donc essentiel d'insister sur l'impérieuse nécessité de mutualiser les acteurs pour l'emploi et d'éviter que les maisons de l'emploi ne se résument à une addition de strates supplémentaires dans le parcours pour l'emploi. Ce souhait avait été souligné par votre Rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005 et réitéré lors de la discussion du projet de loi de cohésion sociale.

g) L'inadéquation de l'offre de travail à la demande

Il arrive enfin que les entreprises des secteurs créateurs d'emploi ne trouvent pas une offre de travail adéquate, soit en termes de qualifications, soit en termes de nombre de travailleurs disponibles (cas des pénuries de main-d'œuvre et des tensions sur le recrutement qui apparaissent dans certains secteurs pour des métiers spécialisés ou techniques). Comme l'a rappelé le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 8 juin dernier, il existerait actuellement en France quelque 500.000 offres d'emploi non satisfaites – en particulier dans des secteurs comme la restauration, le bâtiment ou l'artisanat.

Trois causes principales peuvent être identifiées : une insuffisante mobilité géographique ; une insuffisante mobilité professionnelle empêchant la reconversion rapide de travailleurs sans emploi dans les métiers les plus demandés ; une politique de formation et de gestion des compétences et des qualifications inadaptées (défaut d'anticipation des besoins futurs de main-d'œuvre, de valorisation des compétences et d'acquisition de nouvelles qualifications).

B.– UNE POLITIQUE POUR L'EMPLOI DE PLUS EN PLUS VOLONTARISTE

La politique de lutte contre le chômage du Gouvernement repose sur deux piliers principaux : le plan de cohésion sociale, fondé principalement sur la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, et le plan d'urgence pour l'emploi, présenté par le nouveau Premier ministre, M. Dominique de Villepin, dans sa déclaration de politique générale du 8 juin dernier.

1.– Le plan de cohésion sociale

- Le plan de cohésion sociale (PCS) accorde une priorité au retour à l'activité. Son « *volet emploi* » comporte **les principaux objectifs suivants** :

- la création de 300 maisons de l'emploi, tendant à regrouper les services publics de l'emploi pour améliorer leur coordination, accroître leur efficacité et faciliter les démarches des demandeurs d'emploi ;

- un accompagnement renforcé vers l'emploi pour tous les jeunes qui en ont besoin : 800.000 emplois devraient leur être proposés sur cinq ans, grâce, notamment, à la réforme complète de la formation en apprentissage ;

- la mise en place, en cinq ans, d'un million de contrats d'avenir destinés aux allocataires de minima sociaux et conjuguant temps de travail et temps de formation (ainsi que l'amélioration du revenu minimum d'activité (RMA), ouvert aux titulaires de l'allocation spécifique de solidarité et aligné sur le régime social des contrats de travail de droit commun) ;

- une simplification des contrats aidés, afin de dynamiser les politiques en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées de la vie professionnelle ;

- la création de micro-entreprises, voie privilégiée de sortie du chômage, la dynamisation du marché des services aux particuliers et la consolidation des structures d'insertion par l'activité économique.

- La programmation budgétaire du plan de cohésion sociale est fixée par l'article 80 de la loi de programmation. Elle comporte **plusieurs dispositifs** :

– S’agissant des **maisons de l’emploi**, l’aide apportée par l’État est étalée de la manière suivante :

(en millions d’euros)

Fonds MDE - art. 80	2005	2006	2007	2008	2009
Autorisations de programme ou d’engagement	300	330	50	0	0
Crédits de paiement	120	405	530	375	300

Il convient de noter que le projet de loi de finances pour 2006 prévoit **150 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 128,5 millions d’euros de crédits de paiement** pour le financement des maisons de l’emploi. Le Gouvernement indique que la programmation du plan de cohésion sociale n’est pas remise en cause : **les dotations inscrites prennent en compte l’ajustement des besoins compte tenu de la montée en charge effective en 2005 – et prévisionnelle en 2006** – des maisons de l’emploi (200 sont prévues à la fin de 2006 et 300 en 2007). Ces orientations ont été confirmées à votre Rapporteur spécial par les différentes personnalités qu’il a été amené à rencontrer.

– L’aide apportée par l’État aux **contrats d’avenir** se décompose ainsi :

(en millions d’euros)

Art. 80	2005	2006	2007	2008	2009
Aide de l’État	383	1.119	1.285	1.285	1.120

Là encore, les **crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances pour 2006 (792 millions d’euros) sont inférieurs aux prévisions (1.119 millions)**. Cette baisse est justifiée par le même motif : **l’ajustement aux besoins réels compte tenu de la montée en charge effective en 2005 et prévisionnelle en 2006 de ces contrats**. La dotation du projet de loi de finances pour 2006 repose sur une hypothèse de 80.000 entrées en contrats d’avenir en 2005 et 200.000 nouvelles entrées en 2006.

– L’apport de l’État à un **fonds ayant pour objet de garantir à des fins sociales des prêts** à des personnes physiques ou morales et des prêts à des chômeurs ou titulaires de minima sociaux créant leur entreprise s’établit comme suit :

(en millions d’euros)

Art. 80	2005	2006	2007	2008	2009
Apport de l’État	4	12	19	19	19

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit effectivement 12 millions d’euros de crédits de paiement à cet effet.

– La programmation des **aides de l’État aux structures d’insertion par l’activité économique** repose sur le financement suivant :

(en millions d'euros)

Art. 80	2005	2006	2007	2008	2009
Dotation de l'État au titre de l'accompagnement pour les associations intermédiaires	13	13	13	13	13

Art. 80	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de postes en entreprise d'insertion bénéficiant d'une aide de l'État	13.000	14.000	15.000	15.000	15.000

(en millions d'euros)

Art. 80	2005	2006	2007	2008	2009
Aide aux ateliers et chantiers d'insertion	24	24	24	24	24

(en millions d'euros)

Art. 80	2005	2006	2007	2008	2009
Dotation de l'État au fonds départemental d'insertion	13,4	18	21	21	13

Les dotations inscrites en projet de loi de finances 2006 pour chacune de ces aides de l'État aux structures de l'insertion par l'activité économique sont conformes aux montants prévus à l'article 80 de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

À ce jour, selon les informations communiquées par M. Jean Gaeremynck, directeur général de l'emploi et de la formation professionnelle, à votre Rapporteur spécial, 41 maisons de l'emploi ont été labellisées⁽¹⁾. Par ailleurs, 329 conventions d'objectifs relatives à la mise en œuvre des contrats d'avenir ont été conclues par l'État et les collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale chargés de la mise en œuvre de ces contrats, dont 87 avec des conseils généraux. Ces conventions d'objectifs prévoient 112.500 embauches en contrat d'avenir. À la mi-septembre, 3.291 embauches en contrat d'avenir avaient été enregistrées.

Par ailleurs, le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin avait mis en œuvre plusieurs mesures, complétées ou adaptées dans le plan de cohésion sociale.

– Parmi celles-ci, le **dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)**, mis en place en 2002, prévoit le versement d'une aide de l'État aux entreprises (y compris les associations) qui embauchent en contrat à durée indéterminée, à partir du 1^{er} juillet 2002, un jeune peu ou pas qualifié de 16 à 22 ans révolus. Ce contrat « simple » et sans charge tend en effet à favoriser principalement l'embauche des jeunes les moins qualifiés. Après trente-six mois de mise en œuvre, plus de 130.000 jeunes ont adhéré à ce dispositif. Un peu plus de la moitié des jeunes embauchés en bénéficiant sont titulaires d'un CAP ou d'un BEP (52,1 %). La part des jeunes ayant interrompu leur scolarité avant l'obtention d'un diplôme, soit avant la classe de 3^{ème}, représente 7,8 %.

(1) Les données transmises par le Gouvernement ont été établies le 15 septembre dernier.

Afin de rendre plus incitative l'embauche des jeunes sans qualification, la loi de programmation pour la cohésion sociale a introduit une modulation du montant de l'aide apportée aux employeurs en fonction du niveau de formation des jeunes.

COUT DU SEJE DEPUIS SA CREATION

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
LFI		200	416,40	429,65	272,98
Dépenses ACCT	10	144,74	272,55	205,31	

La formation en alternance est la voie la plus rapide et la plus efficace vers l'emploi (70 à 90 % de taux de placement).

– Depuis le 1^{er} octobre 2004, le **contrat de professionnalisation** remplace les contrats d'orientation, d'adaptation et de qualification. Ce contrat vise, par l'obtention d'une qualification professionnelle (diplôme, titre, certificat), à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans et les demandeurs d'emploi à partir de 26 ans. Ce dispositif permet aussi de faire bénéficier de formations à certains salariés afin d'aider à leur maintien ou à leur évolution dans l'emploi. Il permet de moduler sa durée et le temps de formation en fonction de la qualification visée et du niveau initial de son bénéficiaire. L'État accompagne le développement de ce nouveau dispositif en exonérant l'employeur de cotisations de sécurité sociale sur les salaires versés aux jeunes de moins de 26 ans et aux demandeurs d'emploi de 45 ans et plus.

Ce contrat est financé de la manière suivante :

COUT DU CONTRAT DE PROFESSIONNALISATION

(en millions d'euros)

	2005	2006
LFI	279,20	414,00
Dépenses ACCT	101,00	

– Parallèlement, le plan de cohésion sociale prévoit d'**accroître fortement l'apprentissage**, en faisant passer le nombre d'apprentis à 500.000 en 2009. L'objectif est également de porter à 2 % de l'effectif le nombre des apprentis dans les entreprises de plus de 100 personnes. Une **incitation fiscale pour les entreprises en fonction du nombre d'apprentis accueillis a été créée à cet effet**.

– Pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, un nouveau dispositif, le **contrat insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA)**, a été adopté à la fin de 2003. Dans sa version mise en œuvre en 2003 (loi n° 2003-487 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et créant un revenu minimum

d'activité), le CI-RMA a pour objectif de faciliter le retour à l'emploi des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) présentant des difficultés d'insertion professionnelle. Le CI-RMA se caractérise par la réalisation d'un parcours d'insertion en vue d'un accès ou un retour à l'emploi dans les conditions ordinaires du marché du travail. Sa mise en œuvre s'inscrit dans le cadre des nouvelles compétences confiées au département en matière d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI.

En contrepartie de l'embauche d'un bénéficiaire du RMI par le biais d'un CI-RMA, l'employeur perçoit une aide du département équivalant au montant du RMI pour une personne isolée diminuée du forfait logement. Afin d'assurer l'attractivité du dispositif tant pour l'employeur que pour le bénéficiaire, l'aide du département n'est pas assujettie à l'assiette des cotisations et contributions sociales.

Mais le CI-RMA a été rénové par la loi de programmation pour la cohésion sociale. Il est désormais un contrat à durée déterminée à temps complet ou à temps partiel d'une durée minimale de vingt heures hebdomadaires. Tout comme dans la version mise en œuvre en 2003, il est conclu pour une durée minimale de six mois et est renouvelable deux fois dans la limite de dix-huit mois. Le CI-RMA mis en place depuis 2005 a été recentré sur le secteur marchand et étendu aux titulaires de l'ASS et de l'API (allocation de parent isolé) dans le cadre du PCS. L'aide versée à l'employeur correspond au montant du RMI pour une personne isolée sans déduction du forfait logement. Cette aide est versée par le département pour les bénéficiaires du RMI et par l'État, via le CNASEA ⁽¹⁾, pour les bénéficiaires de l'ASS, de l'API et de l'AAH (allocation aux adultes handicapés). Les droits sociaux des bénéficiaires sont désormais calculés sur la totalité du revenu d'activité.

Depuis la loi n°2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, le CI-RMA est étendu aux bénéficiaires de l'AAH. De plus, l'ANPE met en œuvre directement le CI-RMA pour les bénéficiaires de l'ASS, de l'API et de l'AAH. Enfin certaines dispositions ont également été prises pour permettre la conclusion de conventions de CI-RMA dans le travail temporaire.

*

* *

Au vu des informations communiquées par le Gouvernement sur l'impact des mesures du plan de cohésion sociale, il est pour l'instant difficile de faire une évaluation complète et précise de son efficacité. Sans doute, neuf mois à peine après l'adoption de la loi de programmation, est-il trop tôt pour ce faire, d'autant que ce plan vient d'être complété par le plan d'urgence pour l'emploi du nouveau gouvernement.

(1) Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, dont le champ de compétence s'est étendu au fil du temps au-delà du domaine agricole.

2.– Le plan d'urgence pour l'emploi

Dans sa déclaration de politique générale du 8 juin dernier, le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, **a fait de l'emploi la première priorité de son Gouvernement**. Il a annoncé, **d'une part**, qu'il y consacrerait **la totalité des marges de manœuvre budgétaire** et, **d'autre part**, un ensemble de **mesures d'urgence à prendre par ordonnance**. Le Parlement a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance le 26 juillet et six ordonnances ont été adoptées en Conseil des ministres le 2 août dernier.

LES ORDONNANCES DU PLAN D'URGENCE POUR L'EMPLOI

Les ordonnances du plan d'urgence pour l'emploi ont été présentées en Conseil des ministres le 2 août.

1. L'ordonnance n° 2005-893 institue le **contrat de nouvelles embauches** à la date du 4 août 2005. Ce contrat est destiné aux entreprises de moins de vingt salariés. C'est un contrat à durée indéterminée qui doit être conclu par écrit. Il a des modalités de rupture simplifiées par rapport au droit commun durant les deux années suivant l'embauche. Durant cette période, la rupture peut se faire sans être motivée, une simple lettre recommandée avec avis de réception suffit. Une contestation est possible à compter de l'envoi de la lettre recommandée, mais pendant un an seulement. En cas de rupture du contrat pendant cette période de deux ans, le préavis est d'une durée de quinze jours après un mois et jusqu'à six mois de travail, et de trente jours après six mois.

Le salarié dont le contrat a été rompu a droit à une indemnité de départ égale à 8 % des salaires bruts perçus. Il bénéficie de l'assurance chômage selon les règles en vigueur, au même titre que tout autre salarié. Si la rupture du contrat intervient entre quatre et six mois après la signature du contrat, l'État verse au salarié une indemnité journalière de 16,40 euros durant un mois. Le salarié licencié a droit à un accompagnement renforcé par le service public de l'emploi, financé par un versement supplémentaire de l'employeur de 2 % des rémunérations versées.

En cas de rupture du CNE, l'employeur ne peut pas signer un nouveau contrat avec le même salarié pendant trois mois.

À l'issue des deux ans, les règles communes aux contrats à durée indéterminée s'appliquent.

2. L'ordonnance n° 2005-895 vise à **alléger les conséquences financières pour les entreprises du passage du seuil des dix** salariés et à encourager les jeunes, par une incitation fiscale, à s'orienter vers les métiers connaissant des difficultés de recrutement.

Initialement, les entreprises de un à neuf salariés étaient partiellement exemptées de trois cotisations (participation à l'effort de construction, contribution au fond national d'aide au logement, contribution à la formation professionnelle), si bien que le taux de cotisation employeur se trouvait majoré de 1,9 point à ce titre lorsque le seuil de dix salariés était franchi.

Il existait toutefois lors du franchissement de ce seuil des mécanismes de lissage dans le temps.

Pour les deux premières contributions, l'ordonnance relève le seuil de dix à vingt. Le mécanisme de lissage dans le temps du ressaut existant dans le cas de la participation à l'effort de construction est reconstitué au seuil de vingt.

Pour la troisième contribution, l'ordonnance crée un régime spécifique pour les entreprises de dix à vingt salariés, qui permet de réduire de moitié le ressaut au seuil de dix (le taux de cotisation y est ramené de 1,6 % à 1,05 %, alors qu'il est de 0,6 % pour les entreprises de moins de dix salariés). Des mécanismes de lissage aux seuils de dix et vingt sont reconstitués, similaires à celui qui existait précédemment au seuil de dix.

Ces allègements de cotisations sont compensés par l'État.

L'ordonnance institue par ailleurs un crédit d'impôt pour les jeunes de moins de 26 ans qui peuvent justifier d'une activité professionnelle salariée d'au moins six mois consécutifs dans un métier connaissant des difficultés de recrutement. La liste des métiers éligibles est établie par arrêté, sur la base de critères objectifs (taille du métier, ratio de l'offre et de la demande relative à ce métier).

Pour bénéficier du crédit d'impôt, le salarié doit débiter entre le 1^{er} juillet 2005 et le 31 décembre 2007, et avoir moins de 26 ans à cette date. Le montant du crédit d'impôt est égal à 1.000 euros, pour les personnes dont les revenus d'activité perçus au cours de la période de six mois sont compris entre 2.970 et 10.060 euros. Au-delà de cette limite, le montant diminue en fonction des revenus d'activité et du foyer fiscal.

3. L'ordonnance n° 2005-892 prévoit que les **jeunes de moins de 26 ans** embauchés après le 22 juin 2005 ne seront pas pris en compte dans le calcul des effectifs pour l'appréciation des seuils déclenchant des obligations prévues par le code du travail ou des obligations financières (aide au logement, versement transport,...). Cette exclusion ne concerne pas la tarification des risques d'accidents du travail et de maladie professionnelle. L'application de cette nouvelle disposition ne pourra pas entraîner la suppression d'institutions représentatives du personnel existantes ou d'un mandat de représentant du personnel. Cette disposition est applicable jusqu'au 31 décembre 2007.

4. L'ordonnance n° 2005-903 institue le **chèque emploi pour les très petites entreprises** au 1^{er} septembre 2005. Ce service permet aux entreprises de cinq salariés au plus de s'acquitter de manière plus simple des obligations administratives (contrat de travail, bulletin de paie, ...).

5. L'ordonnance n° 2005-883 adapte en métropole un dispositif d'insertion professionnelle sur le modèle du service militaire adapté qui fonctionne outre-mer, le **dispositif « défense deuxième chance »**. Ce dispositif pourra être proposé aux jeunes entre 18 et 21 ans qui quittent chaque année le système scolaire sans diplôme ou qualification.

6. L'ordonnance n° 2005-901 comporte deux séries de **dispositions relatives à l'accès à la fonction publique** : la première **propose de supprimer en règle générale les conditions d'âge qui encadrent cet accès et la seconde instaure un nouveau mode de recrutement**, « les parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État », combinant en alternance des périodes de formation et de stage. Enfin, une prime de 1.000 euros pour les chômeurs de longue durée titulaires de minima sociaux qui reprennent un emploi a été instaurée par le décret n° 2005-1054 du 29 août 2005. Le Premier ministre a par ailleurs annoncé le 1^{er} septembre que cette prime serait étendue à l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux.

Source : rapport économique, social et financier, PLF 2006.

Comme le Gouvernement s'y était engagé, l'ensemble de ces mesures était opérationnel le 1^{er} septembre dernier :

– la montée en puissance des allègements de charges au niveau du SMIC a été confirmée, avec pour objectif un allègement complet des cotisations au niveau du SMIC en 2007 ;

– la prise en charge des jeunes demandeurs d'emploi a été renforcée, comme l'a confirmé M. Christian Charpy, directeur général de l'ANPE, à votre Rapporteur spécial ;

– les 57.000 jeunes au chômage depuis plus d'un an ont tous été reçus individuellement par l'ANPE, qui a proposé à 60 % d'entre eux un emploi marchand ou non marchand, ou un contrat d'apprentissage.

Enfin, le 1^{er} septembre, le Premier ministre a annoncé, dans le cadre d'un plan pour une « *croissance sociale* », un ensemble de mesures supplémentaires. Deux méritent principalement d'être soulignées :

– **l'augmentation et la mensualisation de la prime pour l'emploi (PPE)**, afin de rendre le retour à l'emploi plus attractif par rapport à la situation d'inactivité. Ainsi, au niveau du SMIC, la prime devrait atteindre environ 800 euros par an contre 538 euros actuellement, soit plus de 50 %. Cette mesure devrait être financée dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2006 ⁽¹⁾.

– **le mécanisme d'intéressement pour les bénéficiaires des minima sociaux**, qui consiste à autoriser ces bénéficiaires à cumuler leur revenu d'activité avec une partie de leur allocation durant les premiers mois de reprise d'activité, sera réformé, « *de façon à gagner en lisibilité* ». Tout bénéficiaire d'un minimum social reprenant un emploi recevra désormais à la fois un complément mensuel durant un an – qui se substitue au mécanisme d'intéressement actuel – et une prime de 1.000 euros pour faire face aux frais relatifs à la reprise d'activité.

Parallèlement, des discussions sont engagées avec les départements pour s'assurer que tous les titulaires du RMI font l'objet d'un accompagnement personnalisé, le contrôle des fraudes et des abus sera renforcé, les allocations chômage pourront être suspendues en cas d'absence à une convocation ou de refus répété d'un contrat de travail ou d'une offre de formation. Enfin, le Gouvernement vient de créer le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), réunissant parlementaires, experts et partenaires sociaux afin d'éclairer les décisions politiques à venir, tant en termes de diagnostic que de propositions.

*
* *

(1) voir *infra*.

S'il est trop tôt pour tirer un premier bilan de ces mesures, il convient de rappeler que, selon les derniers chiffres du chômage, publiés à la fin du mois de septembre, celui-ci a baissé en août dernier, pour le cinquième mois consécutif. Plusieurs éléments sont à cet égard encourageants :

– 21.500 personnes ont retrouvé un emploi en août, ce qui correspond à un recul de 0,9 % et porte désormais le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 à 2.401.800 ;

– on compte, au cours des trois derniers mois, 80.000 chômeurs de moins ;

– le taux de chômage, qui s'établit maintenant à 9,9 %, est donc repassé sous la barre des 10 % ;

– le chômage de longue durée s'est réduit : le nombre de personnes inscrites depuis moins d'un an baisse de 0,6 %, celui des personnes inscrites depuis un à deux ans, de 1,3 %, et celui des personnes sans activité depuis deux à trois ans recule de 2,6 % ;

– le nombre de chômeurs de moins de vingt-cinq ans baisse de 1,2 %, ce qui n'est sans doute pas sans lien avec la convocation des 57.000 jeunes par l'ANPE et la montée en charge du plan de cohésion sociale.

L'ensemble de ces indicateurs est donc source de satisfaction et d'espoir, marquant ainsi que le volontarisme en matière d'emploi peut avoir des conséquences rapides et qu'il pourrait ne pas exister de fatalisme. Cependant, il faut éviter une trop rapide euphorie et veiller à ce qu'il ne s'agisse pas d'un sursaut conjoncturel, mais bien d'une tendance structurelle confirmée dans le projet de loi de finances.

II.- LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 TRADUIT LARGEMENT CETTE PRIORITE

A.- LES GRANDES LIGNES DU BUDGET DE LA MISSION POUR 2006

1.- Le nouveau cadre budgétaire

a) Les changements de périmètre

Le périmètre défini pour la mission Travail et emploi a été recentré. Il est inférieur à celui qui prévalait sous l'ordonnance de 1959 pour la section budgétaire travail. Trois dispositifs ont été intégrés à d'autres missions pour un total de **1,48** milliard d'euros (montants 2005) :

– la compensation des exonérations de charges sociales pour les zones franches urbaines (ZFU), à la mission ville et logement, à hauteur de **363** millions d'euros ;

– les allocations d'insertion des demandeurs d'asile, à la mission solidarité et intégration, pour un montant de **156,93** millions d'euros ;

– la garantie de ressources des travailleurs handicapés des centres d'aide par le travail (CAT), à cette même mission pour un montant de **960,19** millions d'euros.

Par ailleurs, outre le transfert de la compensation des allègements généraux de charges sociales évoquées plus haut, diverses mesures de transferts en provenance de la mission travail et emploi - ainsi que dans le sens inverse - sont intervenues dans le cadre de la préparation budgétaire. Le solde de ces transferts est de - **539,49** millions d'euros en crédits de paiement. Les mesures principales sont :

– le passage en ressources propres des dotations de décentralisation relatives à l'apprentissage (fin des transferts opérés à partir des anciens articles 10 et 20 du chapitre 43.06) à hauteur de 406,63 millions d'euros ;

– un autre transfert vers les régions à hauteur de 6,25 millions d'euros pour les crédits information conseils de la validation des acquis de l'expérience (VAE), par création d'une ressource fiscale ;

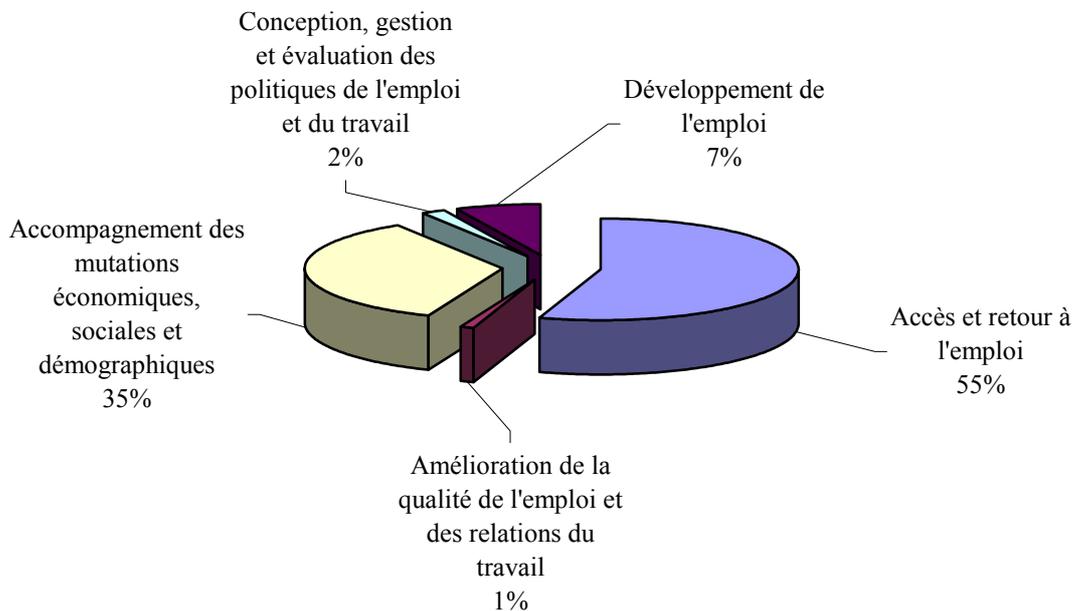
– le transfert des mesures « *emplois jeunes* » correspondant aux recrutements des ministères de la justice et de l'enseignement scolaire à hauteur de 131,08 millions d'euros vers les missions correspondantes ;

– en sens inverse, le transfert vers la mission travail et emploi de 4,19 millions d’euros pour le paiement (selon délégation de gestion) des agents de l’INSEE mis à disposition de la mission.

b) La structure de la mission

Dans le format LOLF, la mission Travail et emploi comprend cinq programmes.

REPARTITION DES CREDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME



Le programme « développement de l’emploi » (880,5 millions d’euros), qui couvre **7 % des crédits**, regroupe divers dispositifs destinés à stimuler la création d’emploi par le biais d’allègements de cotisations patronales de sécurité sociale ciblés sur des secteurs ou des territoires spécifiques. Mais, comme on l’a vu, le financement de ces dispositifs s’effectue désormais principalement par une affectation directe d’impôts et taxes, pour un montant prévisionnel de 18,9 milliards d’euros au profit de la sécurité sociale, et non plus par une inscription de crédits inscrits sur le budget de l’État et versés aux organismes de sécurité sociale.

Le programme « accès et retour à l’emploi » (7,1 milliards d’euros), qui porte sur **55 % des crédits**, regroupe les actions visant à lutter contre le chômage par la mobilisation du service public de l’emploi et à faire bénéficier les publics les plus en difficulté de parcours d’insertion adaptés, s’appuyant notamment sur des contrats de travail spécifiques. Il contribue également au financement des allocations du régime de solidarité.

Le programme « *accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* » (4,3 milliards d'euros), qui concerne **35 % des crédits**, couvre l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques (gestion prévisionnelle des effectifs, soutien au reclassement des salariés licenciés...) et les actions tendant à favoriser la formation tout au long de la vie, par le biais « *d'un soutien à la professionnalisation des actifs* » (formations en alternance, valorisation des acquis de l'expérience...).

Le programme « *amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* » (81,9 millions d'euros, soit **1 % des crédits**), comporte des actions destinées à renforcer la sécurité et la santé au travail, ainsi que l'application du droit et du dialogue social.

Le programme « *conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail* » (723,9 millions d'euros, soit **2 % des crédits**), regroupe les moyens financiers et humains nécessaires à la mise en œuvre des quatre programmes précédents.

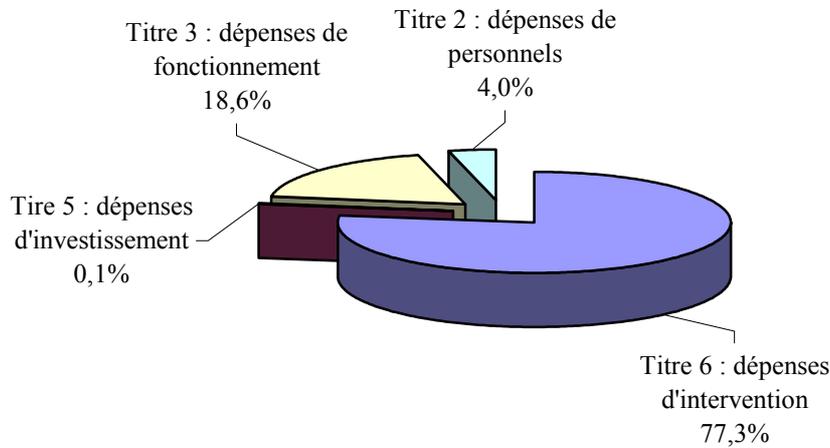
La répartition prévisionnelle des crédits de la mission par programme et par action pour 2006 est la suivante.

RECAPITULATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Fond de concours attendus en 2006	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
133	Développement de l'emploi	18.028.543.074	880.534.000		18.028.543.074	880.534.000	
01	Allègement de cotisations sociales	17.833.640.000	569.090.000		17.833.640.000	569.090.000	
02	Promotion de l'emploi	194.903.074	311.444.000		194.903.074	311.444.000	
102	Accès et retour à l'emploi	7.398.351.615	7.516.090.000	25.900.000	7.149.032.615	7.102.404.500	25.900.000
01	Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi	3.016.460.295	2.887.405.078		2.767.141.295	2.865.905.078	
02	Mise en situation d'emploi des publics fragiles	4.381.891.320	4.628.684.922	25.900.000	4.381.891.320	4.236.499.422	25.900.000
103	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4.876.380.139	4.395.467.921	168.420.000	4.862.512.139	4.385.527.921	168.420.000
01	Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle	627.677.799	539.523.857	168.420.000	627.677.799	529.583.857	168.420.000
02	Amélioration de l'accès des actifs à la qualification	4.248.702.340	3.855.944.064		4.234.834.340	3.855.944.064	
111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	64.056.088	129.254.000	50.000	64.056.088	81.973.000	50.000
01	Santé et sécurité au travail	23.695.275	29.720.000	50.000	23.695.275	26.900.000	50.000
02	Qualité et effectivité du droit	9.796.385	43.724.000		9.796.385	24.853.000	
03	Dialogue social et démocratie sociale	30.564.428	53.810.000		30.564.428	30.220.000	
04	Lutte contre le travail illégal						
155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	644.418.760	741.867.662	23.917.661	641.425.760	723.897.662	23.917.661
01	Gestion du programme « développement de l'emploi »	26.545.130	26.015.000		26.545.130	26.015.000	
02	Gestion du programme « accès et retour à l'emploi »	69.983.313	78.045.000		69.983.313	78.045.000	
03	Gestion du programme « accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	75.659.372	78.045.000		75.659.372	78.045.000	
04	Gestion du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	129.408.433	161.293.000		129.408.433	161.293.000	
05	Soutien	311.063.599	355.890.419	23.812.661	309.763.599	338.110.419	23.812.661
06	Études, statistiques, évaluation et recherche	31.758.913	42.579.243	105.000	30.065.913	42.389.243	105.000
Total Mission Travail Emploi		31.011.749.676	13.663.213.583	218.287.661	30.745.569.676	13.174.337.083	218.287.661

Étant donné le contenu de la mission, ce sont les dépenses d'intervention qui sont les plus importantes (77 % des crédits de paiement), alors que les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 18,6 % et les dépenses de personnel à 4 %. Les crédits d'investissement sont quasiment nuls (0,1 %).

REPARTITION DES CREDITS DE PAIEMENT PAR TITRE



NB : le titre 3 comprend les subventions pour charge de service public de l'ANPE et de l'AFPA notamment.

c) Les objectifs et indicateurs de performance

Trente-sept objectifs et quatre-vingt-quinze indicateurs de performance ont finalement été retenus pour la mission, soit en moyenne environ 2,5 indicateurs par objectif. Le nombre d'objectifs varie de quatre (pour le programme développement de l'emploi) à dix (pour le programme amélioration pour la qualité de l'emploi et des relations du travail).

MISSION TRAVAIL ET EMPLOI ⁽¹⁾

PROGRAMME DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (N° 133)

1. *Favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des travailleurs les moins qualifiés*
 - Croissance de l'emploi dans le secteur de la restauration
2. *Promouvoir la création d'activités et d'emplois nouveaux*
 - Nombre d'emplois créés résultant de la création et de la reprise d'entreprises et bénéficiant de mesures emploi
 - Taux de survie ou de pérennité à cinq ans des entreprises créées grâce aux mesures «emploi»
 - Taux de survie ou de pérennité à cinq ans des emplois créés par des structures ayant eu recours aux dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)
3. *Améliorer l'efficience dans la délivrance des aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise*
 - Part des aides aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises (ACCRES) attribuées par décision explicite d'octroi
4. *Accélérer le développement des emplois dans les services à la personne*
 - Croissance de l'emploi dans le secteur des services à la personne

(1) Les numéros correspondent aux objectifs et les tirets aux indicateurs.

PROGRAMME ACCES ET RETOUR A L'EMPLOI (N° 102)

1. Renforcer la coordination des acteurs locaux

– Pourcentage de maisons de l'emploi (au sens du cahier des charges des maisons de l'emploi) comprenant moins de 2, entre 2 et 6, et plus de 6 partenaires associés

2. Favoriser la reprise d'activité des demandeurs d'emploi

– Part des allocataires de l'ASS bénéficiant de l'intéressement; de contrats d'avenir; de CI-RMA

– Taux de retour à l'emploi durable des allocataires de l'ASS

– Taux de contrôles des demandeurs d'emploi indemnisés

– Taux de contrôles pour 10.000 demandeurs d'emploi indemnisés (DEI) pour des métiers en tension dans le bassin d'emploi considéré

– Part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) précédemment au chômage ou inactifs

3. Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi en tenant compte de la variété des besoins

– Efficience de l'intermédiation réalisée par l'ANPE : coût pour l'État de l'offre d'emploi satisfaite

– Nombre d'emplois vacants

– Taux de satisfaction des offres d'emploi à 6 mois

– Taux de sorties durables (supérieures à 6 mois) de la liste des demandeurs d'emploi (DE), dont demandeurs d'emploi inscrits depuis 12 mois, 18 mois

– Taux de sorties durables (supérieures à 6 mois) de la liste des demandeurs d'emploi (DE) ayant bénéficié d'un service d'appui à la définition d'un projet de formation de l'AFPA

– Proportion de mises en relation débouchant sur des sorties supérieures à 6 mois de la liste des demandeurs d'emploi

– Proportion des entreprises qui ont été globalement satisfaites des candidats qui leur ont été adressés par l'ANPE

– Taux de retour à un emploi durable des demandeurs d'emploi de moins d'un an

– Écart entre le délai moyen de retour à l'emploi de l'ensemble des demandeurs d'emploi et celui des demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'un suivi renforcé selon les termes de la convention tripartite État - ANPE - Unedic en cours d'élaboration

4. Mobiliser les moyens vers les publics les plus en difficulté

– Part des demandeurs d'emploi de longue durée (plus de deux ans) et des seniors dans les bénéficiaires des contrats aidés CIE et CAE

– Taux d'insertion dans l'emploi durable, 3 mois après la sortie des contrats aidés CIE et CAE, pour les demandeurs d'emploi de longue durée et les seniors

– Taux d'insertion dans l'emploi durable 18 mois après la sortie des contrats aidés CIE et CAE, pour les demandeurs d'emploi de longue durée et les seniors, comparativement à une population témoin

– Taux d'insertion dans l'emploi durable, 3 mois après la sortie du contrat d'avenir et du CI-RMA, pour les bénéficiaires de l'ASS et du RMI

– Taux d'insertion dans l'emploi durable 18 mois après la sortie des mesures du contrat d'avenir et du CI-RMA, pour les bénéficiaires de l'ASS et du RMI, comparativement à une population témoin

– Taux de rupture des contrats aidés, dont taux de rupture pour reprise d'emploi durable (CDI, CDD)

– Part des jeunes sans qualification (niveaux VI et V bis) dans les effectifs en SEJE (soutien à l'emploi des jeunes en entreprises)

5. Accompagner vers l'emploi les jeunes les plus en difficulté

– Part des jeunes non qualifiés (niveaux VI et V bis) dans le total des jeunes bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale

– Taux d'accès à l'emploi durable (sens BIT) à la sortie d'un contrat d'insertion dans la vie sociale ; dont taux d'accès à l'emploi durable des jeunes sans qualification

– Part des bénéficiaires du contrat d’insertion dans la vie sociale accédant à un emploi durable dans un délai inférieur à un an ; dont jeunes sans qualification

6. *Accompagner les travailleurs handicapés dans un parcours en vue de l’accès ou du maintien dans l’emploi*

- Taux de placement dans l’emploi des travailleurs handicapés
- Taux de maintien dans l’emploi des travailleurs handicapés

7. *Améliorer l’offre d’insertion professionnelle pour les publics très éloignés du marché du travail*

- Taux d’insertion dans l’emploi durable des personnes sortant d’une structure d’insertion, par catégorie de structure (EI, ETTI, AI, ACI)
- Ciblage des publics en dispositif d’insertion par l’activité économique (titulaires du RMI, de l’ASS ou de ‘API demandeurs d’emploi de longue durée (plus de deux ans) ; jeunes non qualifiés)

PROGRAMME ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ECONOMIQUES, SOCIALES ET DEMOGRAPHIQUES (N° 103)

1. *Assurer la transparence, l’utilisation conforme des fonds consacrés à la formation professionnelle et l’effectivité du droit la régissant*

- Proportion des entités contrôlées par rapport à l’ensemble du champ de contrôle
- Part des redressements opérés sur masses financières contrôlées
- Pourcentage de la masse financière contrôlable effectivement contrôlée

2. *Accroître l’efficacité et l’effet de levier de la politique contractuelle*

- Part des cofinancements dans le financement total des actions relevant de la politique contractuelle
- Part des bas niveaux de qualification (BNQ) et des salariés expérimentés (seniors) dans les publics bénéficiaires de ce dispositif
- Part des entreprises de moins de 250 salariés dans les entreprises participant aux projets soutenus par la politique contractuelle

3. *Contribuer grâce aux conventions de réactivation à la création d’un nombre d’emplois équivalent à celui des emplois supprimés*

- Taux de créations d’emplois associées aux conventions arrivées à échéance au cours de l’année et des années antérieures

4. *Faciliter le reclassement externe des salariés victimes d’un licenciement économique*

- Taux de Plans de sauvegarde de l’emploi comportant la mise en place d’une cellule de reclassement, conventionnée ou non par le FNE
- Taux de reclassement des salariés bénéficiaires d’une cellule de reclassement
- Taux de reclassement à l’issue de la convention de reclassement personnalisé (CRP) des salariés susceptibles d’en bénéficier

5. *Améliorer les perspectives d’accès à la qualification et à l’emploi grâce au développement de l’apprentissage*

- Taux d’obtention de la qualification
- Taux d’insertion dans l’emploi à l’issue du contrat d’apprentissage (CDI, CDD)
- Taux de rupture des contrats d’apprentissage
- Part de l’apprentissage dans les entreprises de plus de 100 salariés

6. *Améliorer les perspectives d’accès à la qualification et à l’emploi grâce au développement des contrats de professionnalisation*

- Taux de rupture des contrats de professionnalisation (par tranches d’âge de : - 26 ans, 26-45 ans, + 45 ans)
- Taux d’obtention de la qualification (par tranche d’âge de : - 26 ans, 26-45 ans, + 45 ans)
- Taux d’insertion dans l’emploi à l’issue du contrat de professionnalisation (par tranche d’âge de : - 26 ans, 26-45 ans, + 45 ans)

7. Faciliter l'accès à un parcours qualifiant

- Taux d'obtention de la qualification à l'issue d'une formation de l'AFPA ou dans des centres agréés
- Taux d'insertion dans l'emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) des stagiaires AFPA 6 mois après leur sortie de la formation
- Taux d'accès à une formation qualifiante à l'issue d'une formation en Ateliers Pédagogiques Personnalisés

8. Favoriser l'accès à la qualification et à l'emploi par le développement des titres du ministère

- Proportion de titres délivrés correspondant à des métiers en tension service à la personne,
- Taux d'insertion dans l'emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) des personnes ayant obtenu un titre professionnel
- Taux d'insertion dans l'emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) des personnes ayant obtenu un titre professionnel correspondant à des métiers en tension

9. Accroître l'accès à la certification par la voie de la VAE pour les titres du ministère

- Pourcentage des personnes ayant acquis un titre du ministère par la voie de la VAE par rapport à la totalité des personnes ayant acquis un tel titre
- Taux de réussite à la validation pour les candidats à la VAE sur les titres du ministère

PROGRAMME AMELIORATION DE LA QUALITE DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL (N° 111)

1. Cibler l'intervention des services d'inspection sur les priorités de la politique du travail

- Part des contrôles portant sur la prévention des risques différés
- Part des contrôles portant sur la situation des salariés en situation de précarité (en CDD ou contrat d'intérim)
- Part des contrôles portant sur l'organisation d'élections de délégués du personnel

2. Réduire les risques professionnels

- Taux de fréquence des accidents du travail avec incapacité professionnelle permanente

3. Prévenir les risques professionnels

- Part des actions coordonnées dans l'ensemble des actions d'information sur la santé et la sécurité au travail menées auprès des entreprises
- Part des visites d'inspection suivies des remises en conformité des démarches d'évaluation des risques dans les entreprises
- Pourcentage d'études réalisées ou subventionnées par l'AFSSET au titre de la santé au travail citées dans les revues de référence

4. Améliorer la qualité des interventions en matière de conditions de travail

- Taux de satisfaction des directions d'entreprises ayant fait l'objet d'une intervention du réseau ANACT en matière de santé au travail et de prévention des risques professionnels
- Taux de satisfaction des représentants du personnel dans les entreprises ayant fait l'objet d'une intervention du réseau ANACT en matière de santé au travail et de prévention des risques professionnels
- Pourcentage d'études réalisées ou subventionnées par l'ANACT publiées auprès des spécialistes

5. Faciliter l'accès au droit du travail

- Pourcentage des décrets modifiant la réglementation du travail élaborés dans un délai inférieur à 6 mois
- Taux de satisfaction des usagers des sections d'inspection du travail

6. Renforcer l'effectivité du droit du travail

- Nombre moyen de jours de formation suivis par conseiller prud'homal
- Impact des visites d'inspection sur la situation des salariés en contrat précaire (CDD, intérim) dans les entreprises

7. *Garantir les conditions d'une négociation collective de qualité*

- Taux de salariés couverts par un accord conventionnel
- Délai moyen d'extension par l'administration du travail des accords de branche

8. *Soutenir les acteurs du dialogue social*

- Impact des visites d'inspection sur l'implantation des délégués du personnel dans les entreprises

9. *Renforcer et coordonner les actions de contrôle du travail illégal*

- Part des contrôles en entreprise pour travail illégal donnant lieu à procès-verbal
- Part des interventions conjointes (deux services ou plus) dans l'ensemble des actions de lutte contre le travail illégal

10. *Recouvrer les cotisations sociales évitées*

- Montant des cotisations rappelées pour travail illégal
- Part des cotisations recouvrées dans le cadre d'actions coordonnées

PROGRAMME CONCEPTION, GESTION ET EVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL (N° 155)

1. *Accroître la qualité du pilotage du niveau régional et des opérateurs*

- Part, par programme, des crédits disponibles délégués à l'ensemble des BOF régionaux dans les deux premiers mois de l'année
- Proportion des crédits d'intervention délégués ou pilotés au niveau régional, par programme
- Nombre d'opérateurs placés sous un contrat d'objectif comportant des indicateurs d'efficience

2. *Améliorer l'adaptation des processus d'affectation des personnels aux besoins des services et aux profils et attentes des agents*

- Pourcentage de postes occupés depuis plus de cinq ans et de huit ans par une même personne
- Indice de satisfaction des agents formés par l'INTEFP
- Taux de satisfaction des demandes de formation lors d'un changement de grade

3. *Réduire les déséquilibres dans la répartition territoriale des agents du ministère*

- Nombre de régions dont le taux de vacances est supérieur au double de la moyenne nationale

4. *Rénover le dialogue social interne*

- Nombre de régions ayant réuni le Comité technique paritaire régional (CTPR) pour une consultation portant sur des éléments stratégiques

5. *Améliorer l'accueil et l'information des publics*

- Part des personnes des populations cibles déclarant être bien informées
- Taux de satisfaction des usagers suite à contact avec les services du ministère

6. *Accroître le degré de satisfaction des utilisateurs des statistiques, études et évaluations*

- Taux de satisfaction concernant les travaux nationaux d'études, statistiques et de recherche
- Taux de notoriété des travaux d'études, statistiques et de recherche
- Taux de satisfaction des travaux régionaux des statistiques et de recherche

7. *Optimiser la gestion des moyens de fonctionnement*

- Dépenses de fonctionnement courant par agent

Comme on le voit, le nombre d'indicateurs diffère fortement selon le programme considéré (6 pour le programme développement de l'emploi contre 29 pour le programme accès et retour à l'emploi), ce qui est en l'occurrence justifié par la nature des programmes.

Il ressort de cette liste d'objectifs et d'indicateurs – figurant dans le projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances – deux observations principales. D'abord, force est de constater que, sur de nombreux points, le Gouvernement a tenu compte de l'avis de l'Assemblée nationale⁽¹⁾, du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) ou de la Cour des comptes. C'est le cas, par exemple, s'agissant de l'Assemblée nationale, de l'adaptation de l'objectif 5 du premier programme sur le développement des emplois dans les services à la personne, de la nouvelle formulation de l'objectif 3 du deuxième programme sur la mise en relation des offres et des demandes d'emplois, ou de la façon dont sont mieux pris en compte, dans ce même programme, les publics en grande difficulté dans les objectifs et indicateurs. De même, un effort a été accompli pour supprimer certains indicateurs de moyens.

Mais on ne peut manquer d'observer que **plusieurs des critiques formulées par l'Assemblée nationale demeurent**. Les objectifs et indicateurs accordent encore une place insuffisante à la qualité du service rendu à l'utilisateur et à l'efficacité de la gestion pour les services et les opérateurs associés. **Beaucoup d'indicateurs restent non renseignés**. Enfin, la part faite aux comparaisons internationales continue à être faible.

Cela dit, **le PAP, en son état actuel, constitue un progrès considérable pour évaluer la performance des services, même si une marge d'amélioration substantielle existe**.

2.– Un budget en augmentation sensible

a) Les crédits de paiement

Le montant des crédits de paiement (CP) de la mission prévue pour 2006 s'élève à **13,17 milliards d'euros**, soit apparemment une baisse sensible (- 59,1 %) par rapport aux 32,23 milliards d'euros votés en loi de finances initiale pour 2005 pour la section travail.

En réalité, si l'on tient compte des modifications de périmètre, les crédits dévolus au travail et à l'emploi s'accroissent fortement.

Le budget de la section travail incluait en 2005 17,14 milliards d'euros au titre de la compensation des allègements généraux de charges sociales. Or, dans le projet de loi de finances pour 2006, le financement de ces mesures est désormais assuré par l'affectation d'impôts et taxes aux régimes de sécurité sociale concernés en compensation des pertes de recettes résultant des allègements de charges sur les bas salaires : il n'est donc plus retranscrit dans le budget du travail et de l'emploi. Il correspond pour 2006 à un montant prévisionnel de dépenses de 18,9 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et en crédits de

(1) cf. Rapport d'information de l'Assemblée Nationale n° 2161, MM. Bouvard, Migaud, de Courson, Brard, « Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles », mars 2005.

paiements. Si l'on ajoute ces crédits à ceux de la mission, l'enveloppe globale prévue atteint 32,07 milliards d'euros.

Après différentes corrections de périmètre permettant des comparaisons, le projet de budget du projet de loi de finances 2006 pour la mission travail et emploi, s'élève à 32,61 milliards d'euros en crédits de paiements, soit une progression de 6,08 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 (30,75 milliards d'euros au format LOLF). En neutralisant l'augmentation des allègements généraux, la progression est de 0,35 % (+ 108 millions d'euros).

Les dépenses fiscales relevant de la mission Travail et emploi s'élèvent à 7,3 milliards d'euros, concentrées sur deux dépenses principales : la prime pour l'emploi (pour un tiers) et la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'emploi par les particuliers d'un salarié à domicile (pour un quart).

En intégrant également ces dépenses, les moyens affectés à la mission travail s'élèveraient à **près de 40 milliards d'euros, soit un accroissement de 5 % par rapport à 2004.**

Si l'on s'en tient aux seuls crédits prévus pour la mission, on observe **les principales évolutions suivantes** :

– une baisse notable des crédits du programme développement de l'emploi (880 millions d'euros, contre 18 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2005), liée principalement au transfert de la compensation des allègements généraux des charges sociales ⁽¹⁾ ;

– une diminution de 47 millions d'euros du programme accès et retour à l'emploi (7.102 millions contre 7.149 millions d'euros en 2005), due essentiellement au transfert de crédits afférents à la rémunération des emplois jeunes employés par le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de la Justice vers les missions enseignement scolaire (pour 128,1 millions d'euros) et justice (pour 2,9 millions d'euros) ;

– une diminution de 481 millions d'euros des crédits du programme accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques (4.395 millions contre 4.876 millions d'euros en 2005), **s'expliquant principalement par le passage en ressources propres des dotations de décentralisation relatives à l'apprentissage et à la baisse des crédits relatifs aux préretraites** ;

– une hausse sensible des crédits du programme amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail (129,2 millions contre 64 millions d'euros en 2005), s'expliquant par plusieurs facteurs (mise en place de la nouvelle Agence

(1) Le financement des allègements généraux de cotisations sociales patronales par le transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale est prévu à l'article 41 du projet de loi de finances.

française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, financement des élections prud'homales, soutien du dialogue social, notamment) ;

– l'augmentation de 97 millions du programme conception, gestion et évaluation (741,8 millions contre 644,1 millions d'euros en 2005), lié notamment à la poursuite de la modernisation du ministère et à l'accroissement des dépenses de pensions.

b) Les autorisations d'engagement

Le montant des autorisations d'engagement (AE) proposées (13,6 milliards d'euros) est globalement proche de celui des crédits de paiement (13,1 milliards d'euros), soit une différence de 489 millions d'euros. Cet écart s'explique principalement par deux faits :

– une prévision de 414 euros en AE par rapport aux CP pour le programme accès et retour à l'emploi (7.516 millions contre 7.102 millions d'euros), lié aux dispositifs pluriannuels des CIE et des CAE, ainsi qu'à la mise en place des maisons de l'emploi ;

– un montant d'AE de 129,2 millions d'euros pour le programme amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail très supérieur à celui des CP (81,9 millions d'euros). Cela tient principalement au financement des marchés concernant l'organisation des élections prud'homales.

c) Dépenses de personnel et autorisations d'emplois

D'un montant de 526 millions d'euros, les dépenses de personnel proposées (titre 2) sont en augmentation nette (+ 16,2 %) par rapport à la dotation de 452,5 millions d'euros prévus par la loi des finances initiale pour 2005. Cette hausse s'explique principalement par l'accroissement des dépenses de pensions (+ 43,5 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2005), la valorisation du point fonction publique (+ 5,6 millions d'euros), le glissement - vieillesse - technicité (GVT) (+ 4,6 millions d'euros), ainsi que diverses mesures catégorielles (requalification d'emplois d'agents de catégorie C, mise en place d'une filière administrative de catégorie B en services déconcentrés, revalorisation de la grille des ingénieurs de prévention...) et une hausse des effectifs, en équivalents temps plein travaillé.

Les effectifs de la mission travail sont en effet en légère augmentation (10.552 ETPT prévus en 2006 contre 10.517 ETPT en 2005, soit + 35 ETPT). Ceux-ci sont inscrits au programme conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

La répartition des effectifs autorisés, dans le cadre du plafond d'emplois instaurés par la LOLF, se fait de la manière suivante :

Actions	2005		2006 (prévisions)	
	Montant (en ETPT)	Évolution en %/ 2004	Montant (en ETPT)	Évolution en %/ 2005
Développement de l'emploi (action 1)	482	nd	482	0 %
Accès et retour à l'emploi (action 2)	1.609	nd	1.609	0 %
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques (action 3)	1.609	nd	1.609	0 %
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail (action 4)	3.206	nd	3 221	+0,5 %
Soutien (action 5)	3.261	nd	3 211	-1,5 %
Études, statistiques, évaluation et recherche (action 6)	350	nd	420	+20 %
TOTAL MISSION	10.517	nd	10.552	+0,3 %

L'évolution des effectifs par actions entre 2005 et 2006 s'explique par trois principaux facteurs :

– des suppressions d'emplois (66 ETPT) et transferts d'emplois (2 ETPT) qui ont intégralement porté sur l'action 5 « *soutien* ». Mais 18 ETPT ont été créés pour permettre la prise en charge financière d'agents des cabinets ministériels ;

– le renforcement de l'action 4 « *amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* » par la création de 15 ETPT d'emplois dans le cadre du plan santé au travail (correspondant à 30 emplois en année pleine) ;

– la prise en charge financière sur l'action 6 « *études, statistiques, évaluation et recherche* » des agents de l'INSEE mis à disposition du ministère (70 ETPT) dans le cadre d'une délégation de gestion entre le ministère et l'INSEE.

3.– Les principales orientations

Ce budget confirme la volonté du Gouvernement de poursuivre la voie de la baisse des charges déjà engagée. En effet, les allègements généraux sont, comme on l'a vu, pérennisés et l'aide à l'emploi dans le secteur hôtels - cafés - restaurants est prolongée. Par ailleurs, le budget de la mission prévoit les moyens nécessaires à la poursuite du plan de cohésion sociale et à la mise en place du plan d'urgence pour l'emploi.

a) La poursuite de la mise en œuvre du volet emploi du plan de cohésion sociale

2006 sera la seconde année de mise en œuvre du plan de cohésion sociale (PCS). L'application de son volet emploi se poursuit donc conformément aux

engagements pris sur cinq ans dans le cadre de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Il comporte sept objectifs principaux.

PRINCIPAUX OBJECTIFS EMPLOI DU PLAN DE COHESION SOCIALE

(en millions d'euros)

Fédérer les acteurs pour un nouveau contrat avec les demandeurs d'emploi (maisons de l'emploi)	128,5
De l'assistance à l'emploi, une chance pour le pays tout entier (contrat d'avenir)	792
Développer l'économie solidaire	55
Accompagner 800.000 jeunes en difficulté vers l'emploi durable	318
500.000 apprentis, « étudiants des métiers » (crédits d'impôts et progression des exonérations)	594
Accélérer le développement des services	12
Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise	200,3
TOTAL	2.100

Au total, les crédits du volet emploi du PCS s'élèvent à 2,1 milliards d'euros, soit 17 % du budget total de la mission.

b) Les dispositifs pour l'accès et le retour à l'emploi

L'année 2006 devrait voir l'accroissement des nouveaux contrats aidés prévus par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Désormais, deux contrats de travail permettent d'activer les minima sociaux, le contrat d'avenir dans le secteur non marchand et le contrat d'insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand. Pour tous les autres publics en difficulté, ont été adaptés le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), dans le secteur non marchand, et le contrat initiative emploi (CIE), dans le secteur marchand. Les crédits relatifs à ces contrats spécifiques s'élèvent à 3.345,37 millions d'euros, dont 2.030,29 millions au titre des contrats du PCS, 1.278,5 millions pour le financement des dispositifs en extinction, et 36,6 millions d'euros pour couvrir les frais de gestion du CNASEA. Le budget intègre les incitations données à ces contrats (majoration du taux de subvention) dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi.

Dispositifs PCS	LFI 2005	Flux 2005	Flux 2006	PLF 2006 en millions d'euros
CIE-nouveau	219,30	70.000	50.000	274,85
CAE	219,30	130.000	120.000	690,46
Contrats d'avenir	383	80.000	200.000	792,00
SEJE ⁽¹²⁾	429,65	60.000	50.000	272,98
TOTAL	1.251,25			2.030,29

(12) Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise.

c) Les dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes

Face à l'importance du chômage des jeunes, le Gouvernement s'est donné pour objectif de développer des parcours d'insertion professionnelle. Un accent particulier est mis sur l'apprentissage, élément essentiel du plan de cohésion sociale, considéré comme le meilleur moyen pour garantir aux jeunes actifs une bonne insertion professionnelle. Le plan de cohésion sociale prévoyant de faire passer le nombre d'apprentis de 350.000 à 500.000 de 2004 à 2009, les prévisions d'entrées pour 2006 sont en augmentation de 6 %, à 265.000. Le soutien de l'État aux contrats de professionnalisation est également amplifié, avec 160.000 entrées prévues. Les crédits correspondants s'élèvent à 1,3 milliard d'euros, dont 846 millions d'euros pour l'apprentissage.

Le budget assure également le financement des parcours d'accès aux trois fonctions publiques (PACTE) et des contrats de volontariat pour l'insertion (CVI) des jeunes accueillis dans l'établissement public d'insertion de la défense.

TABLEAU RECAPITULATIF DES ENTREES ANNUELLES DANS LES DIFFERENTS DISPOSITIFS DE DEVELOPPEMENT DE L'ALTERNANCE

Dispositifs	2004 (réalisation)	2005 (prévision)	2006 (PLF)
Contrats d'apprentissage	245.560	250.000	265.000
Contrats de professionnalisation jeune	1.433	120.000	160.000
Contrats de professionnalisation adulte	0	8.500	15.000
PACTE	-	570	13.500
TOTAL	246.993	379.070	453.500

Pour les jeunes les plus en difficulté, le budget prévoit une montée en charge du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), ainsi que des dispositifs qui y sont associés (bourses intermédiaires, fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes).

AUTRES DISPOSITIFS DESTINES AUX JEUNES

Mesures jeunes	Flux 2006	Coût 2006 (millions d'euros)
SEJE	50.000	272,98
Allocation CIVIS	100.000	60
Fonds d'insertion professionnelle des jeunes	Pas de flux : il s'agit d'un fonds	70

d) Le plan des services à la personne

Les moyens nécessaires sont consacrés à la mise en œuvre du plan « services à la personne » prévu dans le PCS. Ce secteur très créateur d'emplois bénéficie d'allègements de charges spécifiques : un abattement de 15 points de charges sociales, une exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale pour les entreprises et associations agréées opérant dans le secteur. Une agence nationale pour le développement des services à la personne doit accompagner et stimuler l'essor de ce gisement d'emplois.

e) Les maisons de l'emploi

Parallèlement à la mise en place d'outils nouveaux pour accélérer le retour à l'emploi, la loi de cohésion sociale a créé les « *maisons de l'emploi* », qui doivent permettre à l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi de mieux se coordonner dans les territoires et les bassins d'emploi. L'objectif d'atteindre 200 maisons de l'emploi à la fin de 2006 est maintenu. La performance de ces dispositifs sera évaluée, notamment au vu de leur capacité à développer des synergies et à améliorer le taux de satisfaction des offres d'emploi.

FINANCEMENT DES MAISONS DE L'EMPLOI

CP (en millions d'euros)	LFI 2005	PLF 2006
Fonctionnement	75	100
Investissement	45	28,5
TOTAL Maisons de l'emploi	120	128,5

f) Les autres dispositifs d'insertion

Ces dispositifs tendent à favoriser l'insertion par l'activité économique (entreprises d'insertion, ateliers et chantiers d'insertion, Fonds départemental d'insertion), ainsi que la stimulation de la création et reprise d'entreprises, notamment par la garantie de prêts à des créateurs d'entreprise, chômeurs ou titulaires de minima sociaux.

LE FINANCEMENT DES AUTRES DISPOSITIFS DU PCS

(en millions d'euros)

2006 en CP	PLF 2006
Entreprises d'insertion (postes subventionnés par l'État)	14
Fonds départemental d'insertion	18
Associations intermédiaires	13
Ateliers et chantiers d'insertion	24
FGIE ⁽¹³⁾	12

g) Le renforcement de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi

Les moyens budgétaires alloués au service public de l'emploi, notamment l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), ont pour objet d'assurer un accompagnement des demandeurs d'emploi adapté à leur situation. En particulier, la mise en œuvre de la nouvelle convention de reclassement personnalisée signée par les partenaires sociaux en juillet 2005 permet aux salariés faisant l'objet d'un licenciement économique de profiter d'un accompagnement renforcé vers l'emploi pour une période de huit mois.

(13) *Fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économique.*

h) L'amélioration de la santé au travail

Enfin, ce budget traduit financièrement la mise en œuvre du plan « *sécurité au travail* ». À cet effet, une nouvelle agence, l'agence française pour la sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) est créée. Grâce à une meilleure évaluation des risques, une plus grande cohérence et une plus grande efficacité de la politique de prévention des risques professionnels sont attendues.

*

* *

Par ailleurs, le PLF comporte deux articles rattachés à la mission présentés en annexe du présent rapport. Le premier (article 91) tend à reconduire, pour 2006, l'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, et le second (article 92), à étendre le champ des financements du Fonds de solidarité à l'allocation forfaitaire à laquelle pourra donner lieu le contrat de travail « *nouvelle embauche* » et à l'activation de l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

4.- Les mesures fiscales et économiques associées en faveur de l'emploi

À côté des dispositions prévues dans le cadre de la mission, il convient de rappeler les mesures fiscales du projet de loi de finances en faveur de l'emploi. De même, les mesures économiques générales récemment prises par le Gouvernement tendant à favoriser la croissance et, corollairement, l'emploi.

a) Les mesures fiscales

Le projet de loi de finances comporte quatre mesures fiscales principales en faveur de l'emploi.

– La prime pour l'emploi (PPE) devrait être réformée (article 3 du PLF). D'une part, elle devrait être mensualisée dès janvier prochain, afin que son paiement soit plus rapide et plus régulier. D'autre part, elle devrait être augmentée. Ses montants devraient être majorés de 50 % en deux ans : le montant maximal de la part individuelle devrait être porté de 538 à 714 euros en 2006, puis 809 euros en 2007. Cette majoration serait plus importante pour les salariés à temps partiel. Ainsi, selon les calculs établis par le Gouvernement, le gain net mensuel supplémentaire à la reprise d'emploi – par rapport à la situation d'inactivité (RMI) – serait de 369 euros pour un célibataire (23 euros de plus qu'aujourd'hui), 370 ou 455 euros pour un parent isolé avec un enfant (s'il a ou non plus de trois ans) (20 euros de plus qu'actuellement), 249 euros pour un couple avec deux enfants lorsqu'un seul parent retrouve un emploi et 819 euros lorsque les deux retrouvent un emploi (respectivement 22 et 44 euros de plus qu'aujourd'hui). Cependant, ces calculs ne tiennent pas compte des avantages annexes accordés aux bénéficiaires du RMI (réductions pour certains services municipaux, éligibilité à d'autres types d'allocations – aide médicale, aides régionales ou départementales – ou à des dispositifs d'aide au retour à l'emploi ou

de formation). Reste donc à apprécier l'efficacité et le rendement à terme de cette mesure. D'autant que son coût devrait être de 500 millions d'euros en 2006 et d'1 milliard d'euros sur les deux prochaines années – sachant que le coût annuel de la PPE s'élève déjà à environ 2,5 milliards d'euros.

– Un crédit d'impôt de 1.500 euros serait alloué aux demandeurs d'emploi de plus de 12 mois et aux salariés bénéficiaires d'un plan de sauvegarde pour l'emploi qui accepteraient de déménager à plus de deux cents kilomètres de leur domicile pour retrouver un emploi.

– Le revenu foncier retiré de la mise en location de la résidence principale à la suite d'une mutation géographique bénéficierait d'un abattement de 10 % sur les loyers perçus pendant les trois premières années.

– Le crédit d'impôt pour frais de garde des jeunes enfants en dehors du domicile sera augmenté pour faciliter le retour au travail des parents. Ce crédit d'impôt est actuellement égal à 25 % des frais engagés dans la limite de 2.300 euros par an et par enfant. Il est proposé de le doubler en portant le taux à 50 %. Cette mesure, qui concernerait environ 1 million de foyers, devrait coûter 300 millions d'euros.

Il convient, en outre, de rappeler que la prime de 1.000 euros en faveur des chômeurs de longue durée titulaires d'un minimum social sera étendue à l'ensemble des titulaires de minima sociaux recherchant un emploi.

De même, sont prévues d'autres mesures fiscales tendant à favoriser indirectement la création d'emplois, telles que la réforme de la taxe professionnelle (plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée et dégrèvement en faveur des investissements nouveaux) ou la suppression de la « *sur-contribution* » d'impôt sur les sociétés.

Enfin, **deux mesures fiscales méritent une attention particulière**. D'une part, l'article 18 du projet de loi de finances (mesures relatives au financement de l'apprentissage), prévoyant de faire passer le taux de la contribution au développement de l'apprentissage – destinée aux régions pour remplacer progressivement la dotation budgétaire prévue à cet effet – de 0,06 % à 0,18 % dès 2006. Or, l'article 37 de la loi de finances pour 2005, qui a institué cette contribution, prévoyait que ce taux passerait de 0,06 % en 2005 à 0,12 % en 2006, puis à 0,18 % en 2007. Considérant qu'il fallait s'en tenir au calendrier initialement prévu, votre commission des Finances a supprimé l'article 18, ce dont votre Rapporteur spécial se réjouit, sous réserve de ne pas mettre en cause le financement du plan de cohésion sociale et du plan d'urgence pour l'emploi. Cela suppose de pouvoir compenser sur le budget de l'État les 203 millions d'euros que devait rapporter le passage dès 2006 au taux de 0,18 %.

D'autre part, le financement des allègements généraux de cotisations sociales patronales par le transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale (article 41 du projet de loi de finances) soulève un triple problème : ce transfert de 18,9 milliards d'euros hors du budget de l'État ne va-t-il pas limiter la capacité de

contrôle du Parlement ? L'efficacité de ces allègements ayant atteint ses limites – comme l'a rappelé M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement devant votre commission des Finances le 13 octobre dernier –, ne faut-il pas envisager de les réaffecter, au moins en partie, de manière plus rentable au regard de la création d'emplois ? Enfin, ces allègements ne devraient-ils pas donner lieu à une « barémisation » pour rendre plus lisible aux yeux des entreprises le taux réel de cotisation exigible ?

b) Les mesures économiques générales

Il s'agit de l'ensemble des autres mesures, budgétaires ou non, qui, sans relever de la mission, contribuent à la croissance et à l'investissement et, ce faisant, à l'emploi.

Il en est ainsi notamment de la mise en œuvre des pôles de compétitivité, de l'Agence de l'innovation industrielle, de l'Agence nationale de la recherche, de l'accroissement du crédit d'impôt recherche, de l'alignement de la fiscalité des donations et successions, des mesures tendant à favoriser l'intéressement ou la participation, de la revalorisation du salaire minimum (hausse du SMIC de 5,5 % en juillet dernier) ou des dispositions prises pour modérer les prix de vente dans les grandes surfaces (réforme de la loi « Galland » notamment).

Selon le Gouvernement, l'addition de l'ensemble des mesures fiscales, de celles en matière de prix et de celles du plan d'urgence pour l'emploi, auraient permis d'accroître le pouvoir d'achat des ménages de 0,4 % du PIB en 2005 (et de 0,5 % du PIB en 2006), soit l'équivalent d'une « injection » d'environ 8 milliards d'euros dans l'économie en 2005 et 10 milliards d'euros en 2006.

B.– LE PROGRAMME RELATIF AU DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

1.– Des crédits en diminution apparente, axés sur le développement des services à la personne et de nouvelles formes d'emploi

Ce programme tend à favoriser l'emploi par le biais d'incitations financées par l'État à destination des employeurs. La baisse ciblée du coût du travail est l'instrument privilégié d'intervention, tant par des allègements de charges que par des subventions d'embauche.

Il repose sur trois types d'interventions de l'État :

– **la stimulation de la création d'activités et d'entreprises**, les très petites entreprises (TPE), principalement marchandes ou associatives, notamment dans le secteur des services à la personne. Le développement de l'emploi dans les secteurs rencontrant des difficultés de recrutement, comme les hôtels – cafés - restaurants (HCR), constitue également une priorité ;

– **le soutien aux nouvelles formes d'emploi, créations d'activités, d'entreprises et d'emplois**, qui par leur nouveauté ou leur modèle économique et social intégrant des contrats aidés, justifient un accompagnement spécifique des pouvoirs publics en vue de les susciter et consolider ;

– **des aides aux entreprises de certains territoires** (Corse, zones de revitalisation et de redynamisation urbaines et rurales), dont l'attractivité ou la situation géographique aggravent les coûts et par conséquent le développement de l'emploi ;

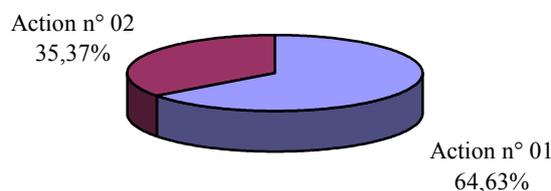
Les crédits de paiement de ce programme s'élèvent à 880 millions d'euros, en forte diminution apparente du fait du transfert du financement des allègements de cotisations patronales à la sécurité sociale. À structure constante en 2006 (hors financement par transfert fiscal à la sécurité sociale des 18,9 milliards d'euros), les crédits destinés au développement de l'emploi progresseraient de 9,7 %.

Ces crédits se répartissent de la manière suivante :

PRESENTATION PAR ACTION DES CREDITS DEMANDES POUR 2006

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 Allègement de cotisations sociales	569.090.000	569.090.000
02 Promotion de l'emploi	311.444.000	311.444.000
TOTAUX	880.534.000	880.534.000

**REPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
DEMANDEES POUR 2006**



Le budget de ce programme repose principalement sur des dépenses d'intervention, qui représentent 852,3 millions d'euros, soit 97 % de l'ensemble.

PRESENTATION DES CREDITS PAR TITRE ET CATEGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées en 2004	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Consommés en 2004	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006
Titre 3. Dépenses de fonctionnement		10.715.250	28.142.000		10.715.250	28.142.000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel		10.715.250	7.842.000		10.715.250	7.842.000
Subventions pour charges de service public			20.300.000			20.300.000
Titre 6. Dépenses d'intervention		18.017.827.824	852.392.000		18.017.827.824	852.392.000
Transferts aux ménages		2.096.847	175.000.000		2.096.847	175.000.000
Transferts aux entreprises		17.987.539.020	644.760.440		17.987.539.020	644.760.440
Transferts aux autres collectivités		28.191.957	32.631.560		28.191.957	32.631.560
TOTAUX		18.028.543.074	880.534.000		18.028.543.074	880.534.000

Le plan de cohésion sociale en matière de services à la personne a pour objectif de doubler le nombre de créations d'emploi dans ce secteur, soit 140.000 emplois au lieu de 70.000 par an.

À cette fin, la loi n°2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, prévoit deux mesures principales :

- une réduction des barrières à l'entrée sur le marché des services à la personne par la simplification des procédures d'agrément des entreprises de services à la personne et la rénovation des règles de qualité relatives à la fourniture de ces services ;

– une simplification des procédures et une solvabilisation du secteur économique des services par la mise en place du chèque emploi service universel, qui remplacera le chèque emploi service et le titre emploi service.

Les crédits d'intervention prévus pour le développement des services à la personne en 2006, à hauteur de 180 millions d'euros, financent la compensation des mesures d'allègements de cotisations patronales de sécurité sociale prévues à l'article 6 de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne, à savoir :

– une réduction de 15 points de cotisations patronales pour les particuliers employeurs déclarant leurs salariés au salaire réel ;

– une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale des employés des associations ou entreprises de services à la personne agréées.

De plus, la loi du 26 juillet 2005 précitée a créé un nouvel établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'emploi : l'Agence nationale des services à la personne, qui est dotée de 20,30 millions d'euros pour 2006.

Cette agence a plusieurs rôles : favoriser l'émergence de nouveaux acteurs dans le secteur et soutenir leur installation ; encourager la création d'emplois nouveaux dans les services à la personne et l'innovation ; accroître la promotion et l'évaluation de la qualité des services rendus aux personnes en coordination avec les organismes et les institutions administratives concernées, les organismes de certification et le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale ; assurer un rôle d'observatoire statistique de l'évolution de l'emploi dans le secteur en liaison avec l'ensemble des réseaux statistiques des ministères, collectivités locales et partenaires concernés ; faciliter la négociation collective avec l'ensemble des partenaires sociaux et des acteurs du secteur, ainsi que développer et évaluer les filières de formation en vue d'améliorer les conditions d'exercice et d'accès aux métiers des services à la personne ; coordonner le développement du chèque emploi service universel avec l'ensemble des partenaires concernés ; et assurer l'information des particuliers, des salariés, des employeurs et des administrations concernant les règles applicables au secteur des services à la personne.

Pour le reste, le programme repose sur deux actions : les allègements de cotisations sociales et la promotion de l'emploi.

2.- Les allègements de cotisations sociales

Ces mesures tendent notamment à promouvoir l'emploi dans le secteur de l'hôtellerie restauration (HCR) : pour faire face au développement de la concurrence sur le segment de la restauration à emporter, ce secteur bénéficie

d'une prime à l'emploi, destinée à permettre la revalorisation des rémunérations et des conditions de travail et à rendre les métiers de ce secteur plus attractifs ⁽¹⁴⁾.

Elles visent également à promouvoir l'emploi dans les régions à faible attractivité économique : les exonérations ou allègements de cotisations patronales de sécurité sociale consenties à certaines régions, du fait de leur isolement - qui limite leur compétitivité – ou de leur fort taux de chômage et de précarité, ont pour but de favoriser la création et l'installation d'entreprises.

3.- La promotion de l'emploi

Cette action recouvre des mesures de stimulation de la création d'activités et d'entreprises (TPE notamment) au bénéfice de personnes éloignées de l'emploi (demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux). Un dispositif d'aide à la reprise d'entreprise par leurs salariés est également mis en œuvre. L'objectif du plan de cohésion sociale est d'atteindre sur cinq ans 100.000 créations d'emplois par des demandeurs d'emploi entrepreneurs et d'accélérer le développement de l'emploi dans les services. Le Fonds de garantie pour l'insertion économique contribuera à atteindre cet objectif.

Le programme soutient aussi l'émergence de nouvelles modalités de travail, permettant de stimuler la croissance de certaines activités créatrices d'emplois (pluri-activité rurale, groupements d'employeurs, portage salarial etc.) susceptibles d'impliquer les acteurs de territoires (collectivités locales rurales notamment) et de mobiliser les contrats aidés de la politique de l'emploi.

C.– LE PROGRAMME POUR L'ACCES ET LE RETOUR A L'EMPLOI

1.- Un budget en légère baisse, tendant à poursuivre la mise en œuvre du plan de cohésion sociale

En cohérence avec les conclusions du Conseil européen de Lisbonne, le Gouvernement s'est fixé plusieurs objectifs pour lutter contre l'exclusion du marché du travail des catégories de travailleurs connaissant les taux de chômage les plus importants : stabiliser le chômage de plus de deux ans, faire baisser le chômage des jeunes de 15 %, diminuer celui des femmes de 5 % et celui des personnes handicapées de 20 %, augmenter le taux d'emploi des seniors.

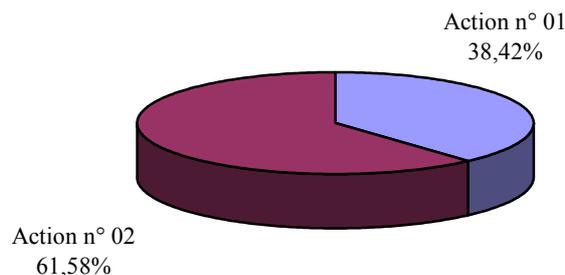
Le programme inclut par ailleurs les moyens octroyés par l'État à l'indemnisation du chômage et au service public de l'emploi. Celui-ci, défini par l'article 1^{er} de la loi de programmation pour la cohésion sociale, comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il est assuré, sous l'égide du préfet de région, par les services de l'État, l'ANPE, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), ainsi que l'Unedic et le réseau des Assedic.

(14) Voir en annexe présentation de l'article 91 du projet de loi de finances.

Les collectivités locales, les missions locales et les PAIO (permanences d'accueil, d'information et d'orientation) peuvent y participer.

Les crédits de ce programme s'élèvent à 7,1 milliards d'euros, répartis de la façon suivante.

**RÉPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
DEMANDÉES POUR 2006**



**PRESENTATION DE L'ÉVOLUTION DE DOTATIONS CP DU PROGRAMME,
PAR ACTIONS ET SOUS ACTIONS**

	LFI 2005	PLF 2006	Évolution
Action 1 – Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi	2.767,141	2.865,905	+3,57 %
Sous action 1 – Indemnisation des demandeurs d'emploi	1.291,550	1.334,260	+3,31 %
Sous action 2 – Rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi	1.475,591	1.531,645	+3,80 %
Action 2 – Mise en situation d'emploi des publics fragiles	4.381,891	4.236,499	-0,65 %
Sous action 1 – Construction de parcours vers l'emploi durable	3.501,880	3.345,374	-4,47 %
Sous action 2 – Accompagnement des publics les plus en difficulté	880,011	891,125	+1,26 %

Ces crédits traduisent une légère diminution de 47 millions ou 0,66 %, liée essentiellement au transfert à d'autres missions des crédits relatifs à la rémunération des emplois jeunes. Si les dépenses de fonctionnement continuent à augmenter (+ 5 %), passant de 1.557 à 1.636 millions d'euros, aucune dépense d'investissement n'est prévue cette année (contre 300.000 euros en 2005) et les dépenses d'intervention sont un peu inférieures (5.446 contre 5.590 millions d'euros en 2005).

PRESENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées en 2004	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Consommés en 2004	Ouverts en LFI pour 2005	Demandées pour 2006
Titre 3. Dépenses de fonctionnement		1.552.546.231	1.636.050.265		1.557.927.231	1.636.050.265
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel		7.829.750	6.406.685		7.829.750	6.406.685
Subventions pour charges de service public		1.544.716.481	1.629.643.580		1.550.097.481	1.629.643.580
Titre 5. Dépenses d'investissement		0			300.000	
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État		0			300.000	
Titre 6. Dépenses d'intervention		5.845.805.384	5.880.039.735		5.590.805.384	5.466.354.235
Transferts aux ménages		1.457.221.069	1.345.594.586		1.457.221.069	1.345.594.586
Transferts aux entreprises		1.433.627.855	1.533.665.692		1.433.627.855	1.390.105.692
Transferts aux collectivités territoriales						0
Transferts aux autres collectivités		2.954.956.460	3.000.779.457		2.699.956.460	2.730.653.957
Totaux hors fonds de concours prévus		7.398.351.615	7.516.090.000		7.149.032.615	7.102.404.500
Fonds de concours			25.900.000			25.900.000
Totaux y compris fonds de concours prévus		7.398.351.615	7.541.990.000		7.149.032.615	7.128.304.500

Les subventions pour charges de service public finançant les opérateurs (Fonds de solidarité, AFPA, ANPE) s'élèvent à 1.486 millions d'euros en crédits de paiement et autorisations d'engagement.

SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC

Subventions pour charges de service public	Titre 3 – catégorie 2
Autorisations d'engagement	1.486.053.580
Crédits de paiement	1.486.053.580

Les montants prévus recouvrent, en fait, d'une part, les frais de gestion payés au Fonds de solidarité pour la gestion des dispositifs qui lui sont confiés et, d'autre part, les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du service public de l'emploi que sont l'ANPE et l'AFPA.

Les frais de gestion du **Fonds de solidarité**, d'un montant total de 82,9 millions d'euros, comportent les trois postes suivants :

- l'allocation spécifique de solidarité (ASS) : 78,76 millions d'euros ;

- l'allocation équivalent retraite (AER) : 4,01 millions d'euros ;
- l'ASS – ACCRE : 0,14 million d'euros.

La subvention pour charges de service public, prévue pour l'**Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)** est de 897,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette somme est répartie entre les programmes accès et retour à l'emploi et accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques, de la manière suivante.

AFPA : FINANCEMENTS DE L'ÉTAT

Programme ou action intéressé / nature de la dépense	Exécution 2004		LFI 2005		PLF 2006	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »	276 132	276 132	206 927	206 927	204 390	204 390
Action n°01 : Indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi	194 121	194 121	129 487	129 487	134 380	134 380
Subventions pour charges de service public	194 121	194 121	129 487	129 487	134 380	134 380
Action n°02 : Mise en situation d'emploi des publics fragiles	82 011	82 011	77 440	77 440	70 010	70 010
Subventions pour charges de service public	82 011	82 011	77 440	77 440	70 010	70 010
Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	663 778	661 123	698 932	686 932	693 024	693 024
Action n°02 : Amélioration de l'accès des actifs à la qualification	663 778	661 123	698 932	686 932	550 984	550 984
Dont subventions pour charges de service public	492 833	490 178	555 932	543 932	550 984	550 984
Dont transferts ou dotations	170 945	170 945	143 000	143 000	142 040	142 040
TOTAUX	939 910	937 255	905 859	893 859	897 414	897 414

Par rapport à ceux votés en LFI 2005, les crédits de paiement sont quasiment stables (897,4 millions d'euros contre 893,8 millions d'euros, soit une augmentation de 0,4 %).

Quant aux emplois, ils tendent à diminuer, passant de 11.340 équivalents temps plein en 2004 à 11.302 en prévision pour 2006. Cette évolution s'inscrit en effet dans le cadre du 3^{ème} contrat de progrès de l'association pour 2004-2008, qui vise à réduire de 615 le nombre d'emplois de structure, administratifs et de gestion.

CONSOLIDATION DES EMPLOIS DE L'OPERATEUR

	Exécution 2004	Prévision 2005	Prévision 2006
Emplois (ETP moyen) rémunérés par l'opérateur	11 340	11 302	11 302
Autres emplois (ETP) en fonction dans l'opérateur			
TOTAL	11 340	11 302	11 302

La subvention pour charge de service public accordé à l'**Agence Nationale pour l'emploi (ANPE)** est d'un montant de 1.267,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, décomposée en 1.260,8 millions d'euros au titre du fonctionnement et 6,7 millions d'euros au titre de l'investissement.

Cette subvention se répartit de la manière suivante :

	Crédits prévus en PLF 2006 en million d'euros. AE = CP
PERSONNEL (1)	807,1
<i>Dont plates-formes des vocations</i>	22
FONCTIONNEMENT (2)	164,5
<i>Dont immobilier</i>	54,6
<i>Mobilier et matériel</i>	22,9
<i>Courrier et télécom</i>	14,7
<i>Frais de déplacement</i>	10,4
<i>Communication, recherche et développement</i>	18,6
<i>Plates-formes des vocations</i>	16
<i>Autres</i>	27,3
INFORMATIQUE (3)	85,5
PRESTATIONS (4)	203,7
<i>Dont accompagnement</i>	106,6
<i>Évaluation</i>	13,9
<i>Ateliers</i>	3,4
<i>Bilans de compétence</i>	57,7
<i>Plates-formes des vocations</i>	12
<i>Plan de mobilisation ASS</i>	5
<i>Divers</i>	5,1
TOTAL FONCTIONNEMENT (1) + (2) + (3) + (4)	1.260,8
Investissement	6,7
TOTAL GÉNÉRAL ANPE	1.267,5

Au sein des dépenses de personnel, 25 millions d'euros sont destinés au financement de l'évolution du glissement, vieillesse et technicité (GVT) et la progression de la valeur du point. En outre, l'agence bénéficie d'une subvention contractualisée avec les régions dans le cadre des contrats de plan État – régions à hauteur de 1,27 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

On note enfin un accroissement de 926 emplois (ETP) pour 2006 par rapport à 2005. Cette augmentation est justifiée pour assurer les missions suivantes :

- les conventions de reclassement personnalisé (financement Unédic) : 633 ETP ;
- les plates-formes des vocations (financement État) : 286 ETP ;
- les contrats aidés (financement État) : 5 ETP ;
- les contrats aidés (autres financements) : 2 ETP.

2.– L'indemnisation des demandeurs d'emploi et le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi

Cette action consiste à mettre l'ensemble des moyens publics de l'emploi au service de l'accès ou du retour à l'emploi des demandeurs d'emploi en faisant de leur indemnisation un « *levier pour l'accès au travail* » (sous-action 1), et à rapprocher l'offre et la demande d'emploi en utilisant les moyens d'action du service public de l'emploi et de ses opérateurs (sous-action 2) et en ouvrant le marché du placement aux organismes de droit privé.

Le service public de l'emploi – tel que défini dans le plan de cohésion sociale et le plan d'urgence pour l'emploi – a pour mission d'optimiser l'ajustement entre l'offre et la demande d'emploi. Ses moyens, comme ses informations, sont mis au service des acteurs économiques et des salariés. Son action s'inscrit dans les logiques territoriales correspondant aux bassins de l'emploi.

Les maisons de l'emploi (128,5 millions de crédits de paiement prévus pour 2006) en constituent l'un des principaux leviers. Regroupant au moins une collectivité locale et les membres du service public de l'emploi, elles ont une mission d'observation du territoire, d'anticipation et d'adaptation. Elles constituent des guichets uniques. Elles offrent, à ce titre, des services aux chômeurs et contribuent à l'amélioration des parcours professionnels. Elles contribuent aussi au développement de l'emploi et de la création d'entreprises.

L'ANPE participe au premier chef au rapprochement de l'offre et de la demande de travail, dans un cadre de gestion rénové, qui devrait permettre des gains de productivité et une amélioration de son efficacité. Opérateur de l'État pour le traitement des offres d'emploi et le placement des chômeurs, elle a en outre « *un rôle majeur dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi* » en prescrivant les mesures actives qui y contribuent. Pour améliorer le placement des chômeurs en satisfaisant les besoins en recrutement des entreprises, l'ANPE conduit une politique de coopération avec les branches professionnelles.

Les dispositifs d'intéressement participent également à l'objectif d'incitation à la reprise d'activité. En particulier, l'augmentation du taux d'accès des allocataires de l'ASS à ces dispositifs constitue un levier pour la sortie de l'indemnisation « *passive* » des demandeurs d'emploi.

De plus, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit la transformation de l'allocation d'insertion, auparavant financée par le fonds de solidarité, en allocation temporaire d'attente. Au total, 30,61 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour le financement de cette nouvelle allocation au profit des anciens détenus et des salariés expatriés.

3.– La mise en situation d'emploi des publics fragiles

Cette mise en situation, qui constitue la deuxième action du programme, recouvre six orientations principales : la construction de parcours vers l'emploi durable, l'activation des minima sociaux, l'accompagnement des publics en difficulté, l'accompagnement renforcé des jeunes, l'accès à l'emploi des personnes handicapées et le développement de l'économie solidaire.

a) La construction de parcours vers l'emploi durable

La loi de programmation pour la cohésion sociale a opéré une simplification des dispositifs existants d'aides à l'embauche. D'une part, en fusionnant les CES et CEC en un seul contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) réservé aux employeurs du secteur non marchand. D'autre part, en créant un seul dispositif d'accès à l'emploi direct dans le secteur marchand, le contrat initiative emploi (CIE).

S'agissant des aides à l'embauche dans le secteur marchand (CIE), il convient de rappeler que les crédits prévus pour 2006 sont de 274,85 millions d'euros pour 70.000 entrées en 2005 et 50.000 entrées nouvelles en 2006.

Concernant les aides à l'embauche dans le secteur non marchand (CAE), les crédits prévus pour 2006 sont de 690,46 millions d'euros en crédits de paiement pour une prévision de 130.000 entrées en 2005 et 120.000 entrées nouvelles en 2006.

b) L'activation des minima sociaux

Les titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et les allocataires de l'allocation de parent isolé (API), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ainsi que ceux de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), pourront se voir proposer un contrat d'avenir, fruit d'une coopération entre les collectivités territoriales et les services de l'État. Les crédits prévus dans le projet de loi de finances au titre de l'aide de l'État aux employeurs de contrats d'avenir sont de 792 millions d'euros. Cette dotation repose sur une hypothèse de 80.000 entrées dans ce type de contrats en 2005 et 200.000 nouvelles entrées en 2006.

L'objectif recherché est de transformer les minima sociaux en moyen de sortir de situations de précarité et d'accéder au marché de l'emploi. La transformation du contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA) s'inscrit dans cette logique. Par ailleurs, l'AFPA contribue à la construction du parcours d'une partie des bénéficiaires des nouveaux contrats à travers son programme d'activité subventionnée.

c) L'accompagnement des publics les plus en difficulté

Certaines personnes étant exposées à un risque d'exclusion durable du marché du travail, en raison de difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle, nécessitent un accompagnement dans leur démarche d'insertion.

Cet accompagnement individualisé se traduit par le développement ou la mobilisation par les organismes d'insertion d'une offre de services ou de prestations, qu'il s'agisse d'une formation, d'actions éducatives, de prestations sociales, ou de propositions d'emploi (notamment à travers les contrats aidés du secteur non marchand). Il peut, le cas échéant, s'appuyer également sur des aides financières individuelles pour éviter que la personne accompagnée n'interrompe son parcours en raison de difficultés de subsistance.

d) L'accompagnement renforcé des jeunes

La loi de programmation pour la cohésion sociale reconnaît aux jeunes en difficulté de 16 à 25 ans révolus un droit à l'accompagnement, organisé par l'État, pour leur permettre un accès à la vie professionnelle. **L'objectif est d'accompagner 800.000 jeunes vers l'emploi durable sur la durée du plan, en accordant une priorité aux jeunes sans qualification. Cet accompagnement s'exerce notamment dans le cadre du CIVIS**, dont la mise en œuvre est confiée aux missions locales et aux permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), conventionnées par l'État.

Le CIVIS peut déboucher sur un contrat de travail ordinaire, un contrat d'apprentissage, un contrat de professionnalisation, la création ou la reprise d'une activité non salariée, ou un contrat « *jeune en entreprise* », dans le cadre du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes (SEJE), dont les modalités ont été réformées pour faciliter l'accès aux jeunes sans qualification. **Les crédits inscrits dans le PLF au titre du SEJE sont de 272,98 millions d'euros** pour 60.000 entrées en 2005 et 50.000 nouvelles entrées en 2006. Une enveloppe de 60 millions d'euros est par ailleurs prévue pour les 100.000 CIVIS attendus en 2005 et 2006.

Pour les jeunes confrontés à de multiples obstacles (familiaux, sociaux et culturels), **le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** permet d'intervenir en complément d'actions déjà existantes. Il vise en particulier les jeunes mineurs ou les jeunes en très grande exclusion. Il permettra notamment d'aider les jeunes apprentis ou signataires d'un CIVIS à financer leur permis de conduire. **Le projet de loi de finances dote le FIPJ à hauteur de 70 millions d'euros.** Celui-ci sera mobilisé pour le financement du **permis à un euro** à hauteur de 20 millions d'euros, soit une aide de 200 euros pour 100.000 jeunes.

En outre, l'ordonnance du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté a créé **le contrat de volontariat pour l'insertion**, dispositif d'insertion professionnelle des jeunes en difficulté ayant quitté le système scolaire sans qualification, élaboré et géré par le ministère du travail et le ministère de la défense, sur le modèle du service militaire adapté existant outre-mer. Sélectionnés sur la base du volontariat, les jeunes recevront une formation au savoir de base ; ils pourront aussi effectuer des stages de formation professionnelle. Ce dispositif sera opérationnel dès la fin de l'année 2005 : il pourrait accueillir 8.000 jeunes en 2006 et 20.000 en 2007. **La**

contribution du ministère de l'emploi, prévue à hauteur de 37 millions d'euros, est destinée à participer aux frais de fonctionnement de l'établissement public d'insertion de la défense (EPID) créé par l'ordonnance précitée.

e) L'accès à l'emploi des personnes handicapées

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, affirme le principe de non-discrimination des handicapés dans le domaine de l'emploi, en promouvant pour eux l'accès aux dispositifs de droit commun et en faisant du travail en milieu ordinaire une priorité (notamment par le biais des contrats aidés des secteurs marchand et non marchand).

Les « *entreprises adaptées* », qui contribuent à l'accès à l'emploi des travailleurs handicapés, reçoivent à cet effet une subvention spécifique d'aide à la structure entreprise adaptée et une aide au poste par travailleur handicapé employé par l'entreprise adaptée versée par l'État. Deux enveloppes de respectivement 46,3 et 23,4 millions d'euros sont prévues à cette fin dans le projet de loi de finances.

f) Le développement de l'économie solidaire

Le **secteur de l'insertion par l'activité économique** tend à ramener dans l'emploi des personnes ayant des difficultés sociales et professionnelles importantes. Comme le prévoit le plan de cohésion sociale, le projet de loi de finances pour 2006 renforce les moyens affectés à l'aide à l'accompagnement dans les associations intermédiaires (13 millions d'euros), au financement de postes d'insertion dans les entreprises d'insertion (138,41 millions d'euros) et crée une aide à l'accompagnement dans les chantiers d'insertion (24 millions d'euros). Il prévoit aussi un soutien global au développement des structures de l'insertion par l'activité économique, via le fonds départemental de l'insertion par l'activité économique (FDI), qui accorde des aides à la consolidation, au développement et au démarrage, réalise des études et propose de l'appui conseil et de l'ingénierie (18 millions d'euros inscrits au projet de loi de finances pour 2006).

D.- LE PROGRAMME COUVRANT L'ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET DÉMOGRAPHIQUES

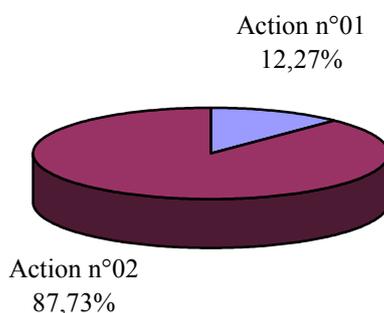
1.- Un programme marqué par une réduction des crédits

Avec un montant de crédits de paiement prévus de 4.385,5 millions d'euros pour 2006, ce programme accuse une diminution de près de 10 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005 (4.862,5 millions d'euros).

PRESENTATION PAR ACTION DES CREDITS DEMANDES POUR 2006

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 – Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle	539.523.857	529.583.857
02 – Amélioration de l'accès des actifs à la qualification	3.855.944.064	3.855.944.064
TOTAUX	4.395.467.921	4.385.527.921

REPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDEES POUR 2006



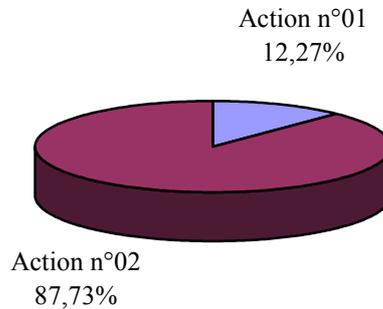
Cependant, avec les fonds de concours prévus (168,4 millions d'euros), cette baisse serait de l'ordre de 6 %. Celle-ci, qui porte principalement sur l'action 1 (anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle) (- 15,6 %), s'explique par la décroissance des préretraites. Toutes les autres mesures de cette action bénéficient d'une augmentation de crédits.

L'action 2 (amélioration de l'accès des actifs à la qualification), qui représente près de 88 % du montant total des crédits du programme voit, à périmètre constant (mais hors mesures de transfert), ses crédits diminuer de 7,7 %. Cette baisse est principalement liée au transfert aux régions des dépenses d'apprentissage.

PRESENTATION PAR ACTION DES CREDITS DEMANDES POUR 2006

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01 – Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle	539.523.857	529.583.857
02 – Amélioration de l'accès des actifs à la qualification	3.855.944.064	3.855.944.064
TOTAUX	4.395.467.921	4.385.527.921

**REPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
DEMANDEES POUR 2006**



2.- L'anticipation des mutations et le développement de la mobilité professionnelle

Cette action tend à anticiper au niveau national et local les mutations à venir, à prévenir les risques d'inadaptation et à favoriser le reclassement des salariés dont le licenciement ne peut être évité, par le développement de la mobilité.

Dans ce domaine, l'État intervient par la voie de dispositifs contractuels contribuant à la mise en place d'actions concrètes et favorisant l'initiative des partenaires sociaux, le cas échéant avec le soutien du réseau de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et les associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT).

Ces interventions s'effectuent dans le cadre du service public de l'emploi (SPE), où elles se combinent avec les dispositifs relatifs à l'accès et au retour à l'emploi des publics les plus en difficulté.

Elles conduisent à la recherche de partenariats avec les collectivités territoriales - en particulier dans le cadre des maisons de l'emploi - afin qu'elles participent à l'anticipation des mutations et à la mise en œuvre, en cas de restructuration, d'actions visant le reclassement des salariés licenciés ainsi qu'à la réactivation des bassins d'emploi. Elles contribuent aussi au développement du dialogue social local.

Les **conventions de reclassement personnalisé (CRP)**, créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale, permettent un accompagnement renforcé vers l'emploi pour une période de huit mois. L'État contribue au financement du dispositif par le doublement du droit individuel à la formation (DIF), sur la base du reliquat d'heures non consommées.

3.– L'amélioration de l'accès des actifs à la qualification

Cette action repose sur la coordination des actions de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises et des partenaires sociaux. Les maisons de l'emploi, qui seront notamment un lieu privilégié d'identification des besoins en ressources humaines au niveau des bassins d'emploi, permettront, selon le Gouvernement, d'améliorer l'efficacité des actions menées localement.

L'objectif est de mobiliser tous les instruments disponibles pour favoriser l'accès à une qualification professionnelle répondant aux besoins des entreprises et des territoires, et « *sécuriser les trajectoires professionnelles en facilitant l'accès ou le retour à un emploi durable* ». **Le plan de cohésion sociale prévoit, rappelons-le, d'augmenter les effectifs d'apprentis de 350.000 à 500.000 en cinq ans.** Les prévisions d'entrées pour 2006 sont en augmentation de 6 %. Le soutien de l'État aux contrats de professionnalisation est en outre amplifié.

E.– LE PROGRAMME TOUCHANT A L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

1.– Un programme en augmentation sensible, axé sur l'amélioration des conditions de travail

Ce programme tend à améliorer les conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel (15,5 millions de personnes), au moyen de trois leviers : le droit, l'incitation et le dialogue social. Il relève du directeur des relations du travail, qui s'appuie sur ses services ainsi que sur les services déconcentrés (directeurs départementaux et régionaux du travail, inspecteurs et contrôleurs du travail, services de prévention).

Ce programme, doté de 82 millions d'euros de crédits dans le projet de loi de finances pour 2006 connaît une augmentation sensible, de près de 28 %, par rapport à la LFI pour 2005 (64 millions d'euros).

PRESENTATION DES CREDITS PAR TITRE ET CATEGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées en 2004	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Consommés en 2004	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006
Titre 3. Dépenses de fonctionnement		17.819.163	54.086.000		17.819.163	35.871.000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel		259.163	33.436.000		259.163	15.221.000
Subventions pour charges de service public		17.560.000	20.650.000		17.560.000	20.650.000
Titre 6. Dépenses d'intervention		46.236.925	75.168.000		46.236.925	46.102.000
Transferts aux ménages		509.415	581.986		509.415	548.842
Transferts aux entreprises		2.515.278	3.863.057		2.515.278	2.569.601
Transferts aux autres collectivités		43.212.232	70.722.957		43.212.232	42.983.557
Totaux hors fonds de concours prévus		64.056.088	129.254.000		64.056.088	81.973.000
Fonds de concours			50.000			50.000
Totaux y compris fonds de concours prévus		64.056.088	129.304.000		64.056.088	82.023.000

Si les crédits de paiement des actions 1 (santé et sécurité au travail) et 2 (qualité et effectivité du droit) augmentent de 14 % et 153 % par rapport à la LFI pour 2005, avec respectivement 26,9 et 24,8 millions d'euros de crédits, ceux de l'action 3 (dialogue social et démocratie sociale) diminuent légèrement, de près de 1 % (30,2 millions d'euros contre 30,5 millions d'euros pour 2005).

CREDITS DE PAIEMENT (PLF 2006)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
01 Santé et sécurité	20.650.000	6.250.000	26.900.000	50.000
02 Qualité et effectivité du droit	15.221.000	9.632.000	24.853.000	
03 Dialogue social et démocratie sociale		30.220.000	30.220.000	
04 Lutte contre le travail illégal				
TOTAUX	35.871.000	46.102.000	81.973.000	50.000

CREDITS DE PAIEMENT (LFI 2005)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2005	Prévisions de fonds de concours 2005
01 Santé et sécurité	17.560.000	6.135.275	23.695.275	
02 Qualité et effectivité du droit	259.163	9.537.222	9.796.385	
03 Dialogue social et démocratie sociale		30.564.428	30.564.428	
04 Lutte contre le travail illégal				
TOTAUX	17.819.163	46.236.925	64.056.088	

Ces évolutions s'expliquent par les priorités retenues pour 2006. Le ministère souligne les quatre principales suivantes :

– en matière de conditions de travail et de prévention des risques, l'accent sera mis sur la poursuite rigoureuse du plan santé au travail du Gouvernement, présenté en Conseil des ministres le 23 février 2005. Ce plan prévoit la mise en place de la nouvelle Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail qui devra développer ses travaux de recherche sur la nocivité des substances, notamment chimiques, auxquelles sont exposés les salariés et les actions prioritaires des services déconcentrés. La mise en œuvre du contrat de progrès État-ANACT (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail) sera également poursuivie.

– en matière d'effectivité du droit, la priorité sera accordée à la préparation des élections prud'homales de 2008 ;

– s'agissant du soutien au dialogue social, l'accent sera porté sur le développement du dialogue social territorial, et 2006 sera la seconde année de mise en œuvre du soutien pluri-annuel de l'État aux organisations syndicales, au titre de la formation ;

– en application des décisions du Comité Interministériel de lutte contre le travail illégal du 18 juin 2004, la lutte contre le travail illégal se déploiera dans les secteurs prioritaires du bâtiment, de l'hôtellerie-cafés-restaurants, du spectacle vivant et de l'agroalimentaire.

2.- La santé et la sécurité au travail

a) La santé au travail

Plusieurs mesures sont prévues en 2006 :

– le lancement d'études spécifiques auprès d'organismes de recherche afin de renforcer le dispositif législatif et réglementaire applicable dans le champ de la santé et la sécurité au travail. Ces études et recherche concernent principalement les produits chimiques. Leur coût prévisionnel est de 2,31 millions d'euros ;

– le financement des actions d'appui aux entreprises et aux représentations locales des branches professionnelles visant à l'amélioration de la prévention en matière de risques professionnels considérés comme prioritaires ;

– la transformation de l'AFSSE en AFSSET (Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail) est effective depuis le 2 septembre 2005. Cette transformation se traduit par la création d'un quatrième département, dédié à la santé au travail. Le projet de loi de finances 2006 prévoit à cet effet une dotation de 8,61 millions d'euros ;

– une augmentation de la commande d’expertises, avec une priorité accordée aux substances dangereuses : évaluation d’une dizaine de substances suspectées d’être cancérogènes, dont le choix est fondé sur le degré de dangerosité et sur l’impact sur les salariés en termes d’exposition.

b) L’amélioration des conditions de travail

Deux organismes concourent principalement à l’amélioration des conditions de travail. Il s’agit, en premier lieu, de l’**Agence nationale pour l’amélioration des conditions de travail (ANACT)**, établissement public à caractère national, placé sous la tutelle du ministère chargé du travail. Le 20 janvier 2004, l’ANACT a signé son troisième contrat de progrès prévu pour la période 2004 - 2008 recentré autour de :

- l’approche « *organisationnelle* » de la santé au travail et des risques professionnels ;
- le développement des compétences et des qualifications ;
- la conception et la conduite du changement ;
- la gestion des âges.

Pour 2006, la subvention versée à l’ANACT par le ministère s’élève à 12,04 millions d’euros, soit un ajustement de la subvention de 1,5 % en application du contrat de progrès 2004 - 2008 conclu entre l’État et l’agence.

En deuxième lieu, le **Fonds pour l’Amélioration des Conditions de Travail (FACT)**, dispositif d’appui aux entreprises, géré par le ministère de l’emploi, permettant de soutenir financièrement des actions innovantes en matière d’organisation et de conditions de travail. Le ministère a engagé en 2005 une réforme du fonds, reposant sur deux axes : la simplification des procédures actuelles et une articulation plus lisible entre le niveau national, essentiellement ciblé sur le soutien de démarches de branches professionnelles, et le niveau territorial, orienté sur le soutien aux PME.

L’objectif est de faire du FACT un « *véritable levier* » contribuant au renforcement du dialogue social, au service de l’emploi de qualité, ciblé principalement sur les PME, la prévention des risques professionnels et la gestion des âges au regard de la pénibilité de certains postes et métiers.

3.– La qualité et l’effectivité du droit

Dans le cadre de la préparation des **élections prud’homales pour 2008**, les marchés suivants ont été ou doivent être engagés :

- le marché « Assistance à la maîtrise d’ouvrage » (M1) pour un montant minimum de 3,441 millions d’euros (avec revalorisation de 3,757 millions d’euros) sur une durée de 55 mois a été conclu en 2004. Le deuxième marché informatique, le plus important de l’opération, qui concerne la maîtrise d’œuvre

pour l'élaboration des listes électorales prud'homales et l'organisation du scrutin (M2), a été engagé en 2005 pour un montant minimum de 28 millions (avec un maximum de 30 millions d'euros) sur une durée d'environ quarante-deux mois ;

– en 2006, un marché concernant la diffusion de documents pour les élections prud'homales de 2008 (M3) sera lancé.

4.– Le dialogue social et la démocratie sociale :

Les crédits d'intervention de cette action couvrent la formation syndicale et l'aide au développement de la négociation collective territoriale.

Au titre de la formation syndicale, les crédits proposés s'élèvent à 51,29 millions d'euros d'AE et à 25,72 millions d'euros de CP. La réforme mise en place en 2005 simplifie et clarifie les financements de la formation syndicale par la conclusion de conventions triennales avec les organisations syndicales et les instituts du travail.

Quant au développement de la négociation collective, outre le financement national d'études et d'une expérimentation (appui au dialogue social), il se traduit localement par la participation au financement d'actions de développement du dialogue social.

F.– LE PROGRAMME RELATIF A LA GESTION ET A L'EVALUATION DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

1.– Un programme en nette augmentation, centré sur la modernisation des services du ministère

Le programme gestion et évaluation des politiques du travail et de l'emploi regroupe l'ensemble des moyens de personnels (10.552 équivalents temps plein), de fonctionnement, d'investissement, de statistiques, d'études, d'évaluation et de recherche de la mission. Ces moyens sont majoritairement constitués de crédits de personnel (73 %).

Dans un contexte marqué par la transformation des missions liée au plan de cohésion sociale, à la réforme de l'organisation territoriale de l'État et à la modernisation de la gestion publique, le programme a pour principale finalité « *de conduire les adaptations nécessaires pour apporter une réponse appropriée aux demandes des différents publics et d'assurer un service de qualité aux autres programmes de la mission, dans le cadre d'une gestion efficace et optimisée* ».

Les crédits prévus pour 2006 s'élèvent à 723 millions d'euros en crédits de paiement, répartis entre 526 millions d'euros pour les dépenses de personnel et 198 millions d'euros pour les autres dépenses.

PRESENTATION DES CREDITS PAR TITRE ET CATEGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Consommées en 2004	Ouvertes en LFI pour 2005	Demandées pour 2006	Consommés en 2004	Ouverts en LFI pour 2005	Demandés pour 2006
Titre 2. Dépenses de personnel		452.557.073	526.058.093		452.557.073	526.058.093
Rémunération d'activité		337.183.189	351.576.005		337.183.189	351.576.005
Cotisations et contributions sociales		108.137.997	168.476.472		108.137.997	168.476.472
Prestations sociales et allocations diverses		7.235.887	6.005.616		7.235.887	6.005.616
Titre 3. Dépenses de fonctionnement		182.803.118	201.571.000		181.110.118	182.401.000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel		164.585.307	183.001.000		162.892.307	163.831.000
Subventions pour charges de service public		18.217.811	18.570.000		18.217.811	18.570.000
Titre 5. Dépenses d'investissement		8.000.000	13.180.000		6.700.000	14.380.000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État		8.000.000	11.680.000		6.700.000	13.380.000
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État			1.500.000			1.000.000
Titre 6. Dépenses d'intervention		1.058.569	1.058.569		1.058.569	1.058.569
Transferts aux autres collectivités		1.058.569	1.058.569		1.058.569	1.058.569
Totaux hors fonds de concours prévus		644.418.760	741.867.662		641.425.760	723.897.662
<i>Fonds de concours</i>			<i>23.917.661</i>			<i>23.917.661</i>
Totaux y compris fonds de concours prévus		644.418.760	765.785.323		641.425.760	747.815.323

Par rapport aux crédits inscrits en LFI pour 2005, le programme bénéficie d'une augmentation de 16,5 % avec les fonds de concours (+106 millions d'euros). Cette hausse est principalement justifiée par la hausse des dépenses de personnel⁽¹⁵⁾ et l'action d'adaptation et de modernisation des services du ministère pour tenir compte de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale et de la priorité accordée à l'emploi.

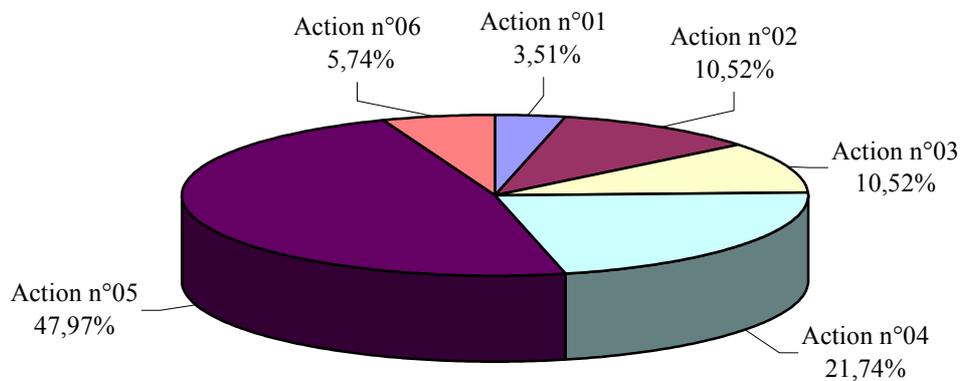
Ces crédits se répartissent entre les six actions suivantes, dont la principale repose sur la fonction de soutien (338 millions d'euros de crédits de paiement prévus, soit près de 48 % des crédits du programme).

(15) Voir supra.

PRESENTATION PAR ACTION DES CREDITS DEMANDES POUR 2006

Numéro et intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits paiement
01 Gestion du programme « développement et l'emploi »	26.015.000	26.015.000
02 Gestion du programme « accès et retour à l'emploi »	78.045.000	78.045.000
03 Gestion du programme « accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	78.045.000	78.045.000
04 Gestion du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	161.293.000	161.293.000
05 Soutien	355.890.419	338.110.419
06 Études, statistiques, évaluation et recherche	42.579.243	42.389.243
TOTAUX	741.867.662	723.897.662

REPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDEES POUR 2006



2.- Les grands axes de modernisation du ministère

L'adaptation des structures et des modes de fonctionnement du ministère recouvre principalement trois orientations : orienter l'affectation des moyens vers les priorités ; renforcer le pilotage et promouvoir une culture de résultats ; améliorer les services rendus aux usagers.

a) Orienter l'affectation des moyens vers les priorités

Tandis que le ministère réduira globalement ses effectifs d'une centaine d'emplois compte tenu du non-remplacement d'un départ sur deux, un effort significatif de redéploiement sera fait en 2006 pour renforcer les moyens du programme « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail ». Le Gouvernement a, on l'a vu, fait de la santé et de la sécurité au travail une priorité politique. Trente nouveaux emplois seront affectés à la promotion de la santé au travail. Cet effort tend à prévenir le renouvellement de drames sanitaires tels que celui de l'amiante.

De plus, le Gouvernement souhaite développer et promouvoir la politique du travail. Un chantier de modernisation de l'inspection du travail et de ses modes d'intervention va être engagé pour renforcer l'effectivité du droit du travail et l'animation du dialogue dans les branches, les entreprises et les territoires. Trente à quarante postes d'agents de contrôle, inspecteurs et contrôleurs, seront affectés à ce chantier au travers d'expérimentations dans deux ou trois régions. Cet effort de modernisation concernera également les services du contrôle de la recherche d'emploi.

b) Renforcer le pilotage et promouvoir une culture de résultat.

La modernisation de l'action territoriale du ministère, fondée sur la responsabilisation de l'échelon régional, doté de moyens fongibles, sera poursuivie grâce à la mise en place de budgets opérationnels de programme régionaux et l'instauration d'un dialogue de gestion avec l'administration centrale. Les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle vont ainsi devenir l'échelon déterminant au niveau déconcentré du pilotage des politiques publiques relatives à l'emploi et au travail et de l'allocation de moyens.

La diffusion d'une culture de résultats, qui constitue le levier de l'amélioration de la performance, devrait se poursuivre. En 2006, l'accent sera mis sur l'établissement de contrats de progrès avec les différents opérateurs de la mission, incluant des indicateurs d'efficience et sur l'amélioration de la qualité du service.

c) L'amélioration des services rendus aux usagers

Elle sera concentrée sur les deux actions suivantes :

– instaurer une démarche qualité en matière d'accueil. La charte « *Marianne* » sera généralisée dans l'ensemble des services chargés d'accueillir et de renseigner le public, avec une attention particulière consacrée à la réduction des délais de réponse ;

– développer les télé-procédures : le ministère met en effet en chantier la dématérialisation de la déclaration mensuelle des mouvements de main-d'œuvre, de la demande d'autorisation de travail temporaire et de l'inscription aux concours.

III.- UNE EXECUTION DES BUDGETS DE 2004 ET 2005 EN COHERENCE AVEC LA POLITIQUE ENGAGEE

A.- L'EXECUTION DU BUDGET DE 2004

1.- Les ressources

Les crédits inscrits dans la section travail en LFI 2004 étaient de 32.332 millions d'euros. Ces crédits ont plus que doublé par rapport à 2003 (15.724 millions d'euros) par suite de la réintégration au budget du travail des compensations d'exonérations de charges patronales sur les bas salaires et la réduction du temps de travail (antérieurement portées par le FOREC ⁽¹⁶⁾).

La situation nette en fin d'exercice s'est élevée à 34.083 millions d'euros (y compris les chapitres 37-61 et 43-72 du Fonds social européen (FSE)), soit 5,42 % de crédits ouverts supplémentaires. En comparaison, l'écart entre la LFI et la situation nette en fin d'année 2003 était de 8,14 %.

Les crédits ouverts se répartissent ainsi :

– 33.950, 78 millions d'euros en dépenses ordinaires, soit 1.884,27 millions d'euros sur le titre III et 32.066,51 sur le titre IV ;

– 132,29 millions d'euros en dépenses en capital, soit 24,83 millions d'euros sur le titre V et 107,46 sur le titre VI.

L'écart entre la situation nette et les crédits inscrits en LFI s'explique par :

– 928,85 millions d'euros de fonds de concours, dont 626,26 millions d'euros de fonds de concours locaux du Fonds Social Européen (FSE) ;

– 7,11 millions d'euros d'annulation de fonds de concours ;

– 403,64 millions d'euros de crédits répartis, y compris du FSE, dont 361,47 millions d'euros de crédits vers les ministères de l'Intérieur, de la Justice et de l'Éducation nationale au titre des emplois jeunes ;

– des reports de la gestion 2003 à hauteur de 1.131,59 millions d'euros, dont 138,67 millions d'euros de crédits reportés du FSE (fonds de concours locaux), soit 47 % de moins que les reports de la gestion 2002 sur l'exercice 2003 (1.678,5 millions d'euros de reports) ;

– 57,96 millions d'euros de transferts (dont 66 millions d'euros sur le chapitre 32-97 - participation aux charges de pension) ;

(16) *Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale.*

– 292,25 millions d’euros d’ouvertures nettes de crédits en LFR (décret n° 2004–1522 du 30 décembre 2004) : 356,5 millions d’euros d’ouverture de crédits contre 64,25 millions d’euros d’annulations en crédits de paiement et 0,57 million d’euros en ouverture et 10 millions d’euros en annulation d’autorisations de programme ;

– 472,55 millions d’euros d’annulations (dont 259 millions d’euros sur le chapitre 43-70, 86 millions d’euros sur le chapitre 44-01, 76,55 millions d’euros sur le chapitre 44-70 et 47 millions d’euros sur le chapitre 44-77) ;

– 339,55 millions d’euros d’avance sur le chapitre 44-79 relatif à la promotion de l’emploi et aux adaptations économiques.

2.– L’exécution des crédits

a) *Les engagements*

Le montant des crédits engagés en 2004 s’élève à 32.560 millions d’euros, dont 3.812 millions d’euros au titre des engagements locaux des services déconcentrés, soit un taux d’engagement de 95,53 % du total des crédits ouverts ; ce taux est légèrement supérieur à celui enregistré en 2003 (94,29 %).

Le total des engagements se répartit ainsi :

– 29.700 millions d’euros pour l’administration centrale, dont 28.718 millions d’euros au titre des dépenses centrales et 984 millions d’euros au titre des délégations de crédits de paiement (principalement les dépenses de personnel des services déconcentrés et le financement de la formation professionnelle) ;

– 3.586 millions d’euros pour les services déconcentrés.

La répartition par titre est la suivante :

– sur le **titre III**, les dépenses engagées représentent 1.799,2 millions d’euros, soit 95 % des crédits ouverts. En comparaison, le taux d’engagement en 2003 atteignait 96 % ;

– sur le **titre IV**, les crédits engagés s’élèvent à 30.502,4 millions d’euros, soit 95 % des crédits ouverts. En comparaison, le taux d’engagement en 2003 atteignait également 95 % ;

– sur le **titre V**, les crédits engagés s’élèvent à 15,13 millions d’euros, soit 78 % des autorisations de programme utilisables. Le niveau d’engagement de 2003 représentait 40 % des autorisations de programme ;

– sur le **titre VI**, les crédits engagés s’élèvent à 82,36 millions d’euros, soit 90 % des autorisations de programme utilisables. Le niveau d’engagement atteignait 80 % en 2003.

b) Les paiements

Le montant des paiements s'élève à 32.114 millions d'euros, soit 94 % des crédits ouverts. Le taux de paiement est légèrement supérieur au taux de paiement observé en 2003 (93,3 %).

Le montant des crédits payés se répartit ainsi :

- 28.703 millions d'euros pour l'administration centrale ;
- 3.411 millions d'euros pour les services déconcentrés.

La répartition par titre est la suivante :

– sur le **titre III**, le total des paiements est de 1.794 millions d'euros, soit un taux de paiement équivalant à 95 % des crédits ouverts, légèrement inférieur à 2003 (95,9 %) ;

– sur le **titre IV**, le montant des paiements atteint 30.242 millions d'euros, soit 94 % des crédits ouverts, légèrement supérieur à 2003 (93,4 %) ;

– sur le **titre V**, les paiements s'élèvent à 12,22 millions d'euros, soit 63,1 % des autorisations de programme ouvertes, taux plus que doublé par rapport à 2003 (29,1 %) ;

– sur le **titre VI**, le total des paiements est de 65,76 millions d'euros, soit 71,7 % des autorisations de programme ouvertes, soit un niveau de douze points supérieur à 2003 (59,9 %).

c) Les soldes

Les crédits disponibles après paiements, en fin de gestion 2004, s'élèvent à 1.969 millions d'euros, soit 5,78 % des crédits ouverts. En 2003, les crédits disponibles s'élevaient à 1.136 millions d'euros (6,68 % des crédits ouverts), soit une diminution sensible de 16 % en valeur relative.

Le tableau ci-après résume, par titre, le montant des crédits ouverts ainsi que leur utilisation.

Titre	LFI	crédits disponibles	3/2 %	engagements	5/3 %	paiements	7/5 %
1	2	3	4	5	6	7	8
3	1.816,28	1.884,27	103,74	1.804,99	95,79	1.794,19	99,40
4	30.424,03	32.066,51	105,40	30.668,96	95,64	30.242,25	98,61
5	8,5	24,83	292,12	14,32	57,67	12,22	85,34
6	83,27	107,46	129,05	71,78	66,80	65,76	91,61
Total	32.332,08	34.083,07	105,42	32.560,05	95,53	32.114,42	98,63

(en millions d'euros)

3.– La régulation budgétaire

Après des mises en réserve de crédits ayant atteint 1,19 milliard d'euros, la plus grande part de ces crédits a été rendue à nouveau disponible le 6 juillet 2004 en application d'un « *contrat de gestion* ». Par ailleurs, la section travail a supporté 130 millions d'euros d'annulations en gage d'un décret d'avance du 14 juin 2004 destiné au financement des mesures d'hébergement d'urgence ; de nouveaux décrets pour un montant total de 392 millions d'euros sont venus réduire le montant des crédits ouverts.

Le tableau ci-après résume les mesures de régulation intervenues en 2004.

a) Les mises en réserve

S'agissant des crédits de la LFI 2004, la procédure de mise en place d'une réserve de précaution destinée à maîtriser les déficits publics a été renouvelée. Par lettre du 13 février 2004, le Premier ministre a demandé la constitution d'une réserve de précaution d'un montant total pouvant atteindre 4 milliards d'euros après concertation avec les ministères. Par lettre du 20 avril 2004, le ministre de l'Économie et le secrétaire d'État au Budget et à la réforme budgétaire ont notifié la contribution du ministère de l'Emploi au titre de cette réserve de précaution.

La section travail a ainsi supporté sur les crédits LFI une mise en réserve de 556,01 millions d'euros pour les crédits de paiements (sur un total de 32,33 milliards d'euros).

Concernant les reports de la gestion de 2003, à l'issue du dernier arrêté de reports intervenu le 18 mai 2004, les reports ont été accordés au-delà des demandes présentées le 12 mars 2004 à la direction du budget : alors que 826,6 millions d'euros hors Fonds social européen (FSE) avaient été demandés, 846,36 millions d'euros ont en définitive été obtenus (l'excédent a porté essentiellement sur les chapitres 34-94, 34-98, 37-61 hors articles FSE, 37-62 et 44-73). Cela étant, les mises en réserve ont touché les trois-quarts des reports obtenus, soit 634,22 millions d'euros, suivant les instructions données le 2 juin 2004 par le secrétariat d'État au Budget au contrôleur financier.

Plusieurs dépenses ont été préservées par la régulation. Sur le titre III, les crédits de rémunération (chapitres 31-61, 31-62, 31-96), les dépenses relatives aux pensions, cotisations et prestations sociales (chapitres 32-97, 33-90, 33-91) ainsi que les crédits évaluatifs pour frais de justice et de réparations civiles (chapitre 37-91) n'ont pas été touchés par la régulation. Les crédits de l'assistance technique FSE (chapitre 37-61, articles 12 et 20) ont également été préservés, conformément à l'engagement pris par la direction du budget, en 2003, d'exclure les crédits du FSE du périmètre de la régulation.

Sur le titre IV ont été épargnés la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle et l'apprentissage (chapitre 43-06) et les crédits du Fonds national de chômage (chapitre 46-71). Les crédits pour les travailleurs handicapés (chapitre 44-71) et les crédits de compensations pour les exonérations de cotisations sociales (chapitre 44-77) ont été affectés uniquement sur les reports. Les crédits du FSE (chapitre 43-72) n'ont pas été touchés par la régulation, conformément à l'engagement pris par la direction du budget en 2003.

De même, sur les titres III et IV, les dotations globalisées expérimentales de la région Centre (chapitres 37-63 et 44-80) ont été préservées.

En valeur absolue, la régulation a principalement porté sur les lignes suivantes :

- Chapitre 44-70 : les dispositifs d'insertion des publics en difficulté : 367,91 millions d'euros mis en réserve (125,62 millions de reports et 242,29 millions d'euros sur la LFI) ;
- Chapitre 43-70 : le financement de la formation professionnelle : 310,35 millions d'euros mis en réserve (191,14 millions d'euros de reports et 41,21 millions d'euros sur la LFI) ;
- Chapitre 44-79 : les crédits de la promotion de l'emploi et des adaptations économiques : 152,04 millions d'euros (108,63 millions d'euros de reports et 43,41 millions d'euros sur la LFI) ;
- Chapitre 44-01 : les crédits « *emplois jeunes* » : 110,22 millions d'euros (48,42 millions d'euros de reports et 10,82 millions d'euros sur la LFI) ;
- Chapitre 36-61 - article 10 : la dotation de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) : 101,01 millions d'euros de reports (dont 100,82 millions d'euros sur la LFI) ;

Ces cinq chapitres représentent 79 % du total des crédits mis en réserve au 18 juin 2004 (1.320,23 millions d'euros DO + CP).

Néanmoins, concernant les crédits ouverts, l'effort de régulation a été significatif pour :

- les crédits de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) (sur le chapitre 34-94, 1,92 million d'euros en LFI et 3,04 millions en reports, soit 52,54 % du total des crédits de la LFI et des reports obtenus sur le chapitre) ;
- les moyens de fonctionnement de l'administration centrale (sur le chapitre 34-98, 14,24 millions d'euros en LFI et 23,01 millions d'euros en reports, soit 43,90 % du total) ;
- les moyens de fonctionnement des services déconcentrés (sur le chapitre 37-61, 19,6 millions d'euros en LFI et 5,93 millions sur les reports, soit 24,29 % du total) ;
- le financement des élections prud'homales (sur le chapitre 37-62, 1,72 million en reports, soit 70,78 % du total) ;
- les dépenses en capital, y compris celles des opérateurs (sur les chapitres 57-92, 66-00, 66-71 et 66-72, 11,92 millions d'euros en LFI et 64,48 millions d'euros en reports, soit 48,73 % du total).

Les crédits d'intervention les plus affectés en proportion ont été les crédits pour la promotion de l'emploi et les adaptations économiques (sur le chapitre 44-79, 23,58 % du total), et les crédits pour les relations du travail et l'amélioration des conditions de travail gérés par la direction des relations du travail (DRT) (sur le chapitre 44-73, 18,42 % du total).

b) Le contrat de gestion budgétaire

Après échanges entre les cabinets ministériels et arbitrage du cabinet du Premier ministre, un « *contrat de gestion* » a été signé le 6 juillet 2004 entre le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie et le ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Le contrat combine le maintien d'un gel résiduel et des mesures d'économies en gestion.

– Sur le titre III, on relève un maintien en réserve de 4 millions d'euros, dont :

- 0,4 million d'euros sur les crédits de la DARES (chapitre 3494, statistiques et études générales) ;
- 2 millions d'euros sur les moyens de fonctionnement de l'administration centrale (chapitre 3498) ;
- 1,6 million d'euros sur les moyens de fonctionnement des services déconcentrés (chapitre 3761).

– Sur le titre IV :

- pour le financement de la formation professionnelle (chapitre 43-70), 12 millions d'euros sont maintenus en réserve en accompagnement de restrictions de coût de certains programmes (validation des acquis de l'expérience, politique contractuelle de formation, ingénieurs, catégoriels, formations ouvertes et ressources éducatives). Sans incidence immédiate sur les crédits disponibles, la mise en œuvre de la mesure « *cotisation forfaitaire des apprentis* » devait permettre de générer une économie en gestion de 40 millions d'euros. Enfin, 20 millions d'euros devaient être récupérés, par compensation comptable, auprès de l'UNEDIC au titre des indus d'AFF perçus par les allocataires bénéficiaires de l'ARE ;
- pour le programme Nouveaux services - emplois jeunes (NSEJ) (chapitre 44-01) 1,5 million d'euros ont été maintenus en réserve, le nombre des entrées à réaliser en 2004 étant parallèlement réduit ;
- pour les dispositifs d'insertion des publics en difficultés (chapitre 44-70), sans incidence immédiate sur les crédits disponibles, une réduction du nombre des entrées de 2004 sur les contrats emploi solidarité (CES) devait permettre une diminution de 41 millions d'euros sur la dépense prévue afin de gager une augmentation du nombre des entrées sur les stages destinés aux chômeurs de longue durée (SIFE et SAE) qui génèrent un dépassement de 40 millions d'euros ; une économie de 62 millions d'euros était en outre attendue de la réduction des entrées dans le dispositif CIVIS « *emplois d'utilité sociale* » ;

- pour les crédits consacrés aux relations du travail et à l'amélioration des conditions de travail (crédits du chapitre 44-73 gérés par la DRT), un montant de 0,5 million d'euros a été maintenu en réserve ;
- pour les crédits consacrés à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques (chapitre 44-79), 5 millions d'euros ont été maintenus en réserve dans le cadre de restrictions du coût des programmes « *Encouragement au développement d'entreprises nouvelles* » (EDEN) et « *Chèques conseils* ».

Au total, 19 millions d'euros ont été ainsi maintenus en réserve pour les crédits d'intervention et les dépenses devaient être en outre réduites de 102 millions d'euros supplémentaires (sans compter la compensation comptable AFF et la compensation d'entrées CES - SIFE).

En contrepartie du maintien des gels à hauteur de 23 millions d'euros et des mesures d'économies qu'il s'est engagé à mettre en œuvre pour la gestion de 2004, le ministère a bénéficié de la remise à disposition de l'ensemble des crédits jusque-là mis en réserve.

Par ailleurs et afin de permettre au ministère d'honorer les échéances de paiement au titre des pré-retraites progressives vis-à-vis de l'UNEDIC, le décret d'avance n° 2004-817 du 19 août 2004 a permis d'abonder le chapitre 44-79 d'un montant de 145,55 millions d'euros, de même que le décret de virement n° 2004-866 du 24 août 2004, pour un montant de 49,45 millions d'euros.

c) les annulations

La section travail a contribué par une annulation de 130 millions d'euros au décret d'avance du 14 juin 2004 pris pour le financement, à titre principal, de l'hébergement d'urgence. Cette annulation a porté :

- sur les crédits d'intervention, avec 78 millions d'euros d'annulations sur le financement de la formation professionnelle (chapitre 43-70) et 51 millions d'euros sur le programme NSEJ (chapitre 44-01) ;
- sur les moyens de fonctionnement des services déconcentrés (chapitre 37-61) à hauteur de 1 million d'euros.

De même, les 145,55 millions d'euros du décret d'avance n° 2004-817 mentionné plus haut ont été gagés par l'annulation :

– de 12 millions d'euros sur le financement de la formation professionnelle (chapitre 43-70) ;

– de 10 millions d'euros sur le programme « *nouveaux services–nouveaux emplois* » (chapitre 44-01) ;

– de 76,55 millions d'euros sur les dispositifs d'insertion des publics en difficulté (chapitre 44-70) ;

– de 47 millions d'euros de compensation d'exonération de cotisations sociales (chapitre 44-77).

Enfin, de nouvelles annulations sont intervenues par le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004 (3 millions d'euros), mais surtout par le décret n° 2004-1147 supprimant 189 millions d'euros sur le chapitre 43-70 (financement de la formation professionnelle) et 25 millions d'euros sur le programme « *nouveaux emplois-nouveaux services* » (chapitre 44-01).

La régulation a entraîné des difficultés de gestion. Ainsi, l'insuffisance des crédits disponibles sur le chapitre 44-79 a conduit à abonder, à plusieurs reprises, le chapitre pour que l'État puisse honorer les échéances de paiement à l'UNEDIC au titre des pré-retraites progressives (PRP). Par ailleurs, des tensions sont apparues pour la gestion des moyens de fonctionnement tant en administration centrale (chapitre 34-98) qu'en services déconcentrés (chapitre 37-61).

d) Les effets de la loi de finances rectificative

La loi de finances rectificative (LFR) pour 2004 (du 30 décembre 2004) a permis de combler les insuffisances constatées dans les prévisions budgétaires du ministère. Le montant des ouvertures nettes de crédits de paiement en LFR s'est élevé à 317 millions d'euros, dont 356,50 d'ouvertures de crédits, contre 39,50 d'annulations réparties comme suit :

OUVERTURES DE CREDITS

(en millions d'euros)

Chapitres	Ouverture de crédits
34 98	1
37 62	5,53
37 91	0,28
43 70	174,98
44 70	174,14
57 92	0,57

ANNULATIONS DE CREDITS

(en millions d'euros)

Chapitres	Annulation de crédits
44 01	4
44 73	0,5
44 79	10
66 71	25

Par ailleurs, 568.610 euros d'autorisations de programme ont été ouvertes (chapitre 57-92) pour 10 millions d'euros d'autorisations de programmes annulées (chapitre 66-71).

B.- LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET DE 2005

Les informations communiquées par le ministère sur l'état d'exécution du budget de 2005 au 31 juillet font apparaître les évolutions suivantes :

EXÉCUTION AU 31 JUILLET 2005

TITRE.	LFI (CP) - 2005	Fonds de concours	Fonds de concours locaux	Fonds de concours locaux Reports	Répartition	Reports	Annulations	Transferts	Blocages officiels pour mises en réserve des reports	Blocages en attente parution au JO	Crédits ouverts disponibles
TOTAL TITRE III	1.960.286.991	4.835	2.799.980	0	306.000	82.804.623	-20.000.000	-68.535.000	-37.453.465	-45.000	1.920.168.964
TOTAL TITRE IV	30.149.241.683	100.164.599	327.921.179	136.515.276	-159.500.000	1.109.991.983	-57.948.546	0	-735.266.711	-27.188	30.871.092.275
TOTAL TITRE V	13.598.000	144.750	0	0	0	4.213.845	0	-88.521	-4.213.845	0	13.654.229
TOTAL TITRE VI	102.563.000	0	0	0	0	41.701.269	0	0	-41.701.269	0	102.563.000
TOTAL DO +DC	32.225.689.674	100.314.184	330.721.159	136.515.276	-159.194.000	1.238.711.720	-77.948.546	-68.623.521	-818.635.290	-72.188	32.907.478.468

Comme on le voit, les crédits ouverts au titre III (1.920 millions d'euros) correspondent à peu près à ceux votés en LFI (1.960 millions d'euros). Il en est de même pour ceux du titre VI, dont le montant (102,5 millions d'euros) est strictement identique à celui voté en LFI.

On note en revanche un accroissement des crédits ouverts sur le titre IV (30,8 milliards d'euros au lieu de 30,1 votés en LFI) s'expliquant principalement par le montant important des reports (1,1 milliard d'euros). Il en est de même – dans une proportion bien moindre – des crédits du titre V (13,65 millions d'euros de crédits ouverts contre 13,59). Cela s'explique également par l'effet combiné des reports et des fonds de concours.

Quant à la consommation des crédits, elle s'établissait, à la mi-septembre, comme suit :

SITUATION DE L'EXÉCUTION AU 19 SEPTEMBRE 2005 (ACCT)

Chapitre	Dépense au 19/09/05
31-61 Rémunérations principales	164.246.414
31-62 Indemnités et allocations diverses	36.269.901
31-96 Autres rémunérations	7.990.908
33-90 Cotisations sociales. Part de l'État	25.684.860
33-91 Prestations sociales versées par l'État	2.346.902
33-92 Autres dépenses d'action sociale	3.728.407
34-98 Fonctionnement administration centrale	39.762.265
36-61 Subventions aux EP et autres organismes	930.300.037
37-61 Fonctionnement services déconcentrés	57.429.221
37-62 Élections prud'homales	567.385
37-91 Frais de justice et réparations civiles	404.417
39-01 Programme "Accès et retour à l'emploi" - Expérimentation en régions Centre et PACA	9.692.050
39-02 Programme "Accompagnement des mutations économiques, sociales, et démographiques" Expérimentation en régions Champagne-Ardenne et Franche-Comté	2.378.904
39-03 Programme "Gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail" Expérimentation en région Centre	10.420.375
43-06 Dotation de décentralisation (form pro, apprentissage, insertion jeunes)	1.941.775.116
43-70 Financement formation professionnelle	1.236.863.874
43-71 Formation professionnelle des adultes	535.858.952
43-72 Fonds Social Européen	350.732.441
44-01 Programme "nouveaux services-nouveaux emplois"	555.543.700
44-70 Dispositifs d'insertion des publics en difficulté	1.757.194.212
44-71 Reclassement des travailleurs handicapés	716.114.660
44-73 Relations du travail	30.432.016
44-77 Compensation de l'exonération de cotisations sociales	12.735.045.182
44-79 Promotion de l'emploi et adaptations économiques	862.021.627
46-71 Fonds National de Chômage	1.025.080.943
57-92 Équipement administratif	3.379.746
59-01 Gestion et évaluation des politiques de l'emploi	3.225.982
66-00 Dotation en capital FFPPS	84.375
66-71 Formation professionnelle des adultes	21.988.460
Total	23.066.563.332

Comme on le voit, 23.066 millions d'euros avaient été consommés, soit près de 72 % des crédits de paiement prévus en loi de finances initiale et 70 % des crédits ouverts.

CONCLUSION

Si l'on ajoute au plan de cohésion sociale, dans son volet emploi, le plan d'urgence pour l'emploi, l'effort consenti pour le Gouvernement témoigne – s'il en était besoin – que sa première préoccupation est bien l'emploi.

Les résultats enregistrés depuis plusieurs mois font apparaître une amélioration incontestable de la situation de l'emploi, à laquelle les politiques mises en œuvre ne sont pas étrangères.

Cependant, un certain nombre de dispositifs interpellent votre Rapporteur spécial : les allègements de charges sociales ciblés et multiples, la prime pour l'emploi et les mesures catégorielles ne suffiront pas à endiguer durablement et dans des proportions importantes le niveau de chômage dans notre pays. Une véritable évaluation de ces dispositifs s'impose. Dès lors, deux questions se posent : peut-on continuer à financer à hauteur de près de 70 % le modèle social français en taxant le travail et donc la production ? Ne peut-on pas améliorer rapidement la cohérence entre notre système de formation et le marché de l'emploi ?

Ces questions mériteraient rapidement d'être débattues, notamment à la lumière des expériences étrangères.

EXAMEN EN COMMISSION

A.— AUDITION DE M. JEAN-LOUIS BORLOO, MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, a procédé à l'audition de **M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement**, sur les crédits de l'emploi au cours de sa séance du 13 octobre 2005.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé quel jugement le ministre porte sur l'efficacité des allègements de charges sociales. Était-il bien nécessaire de les augmenter encore cette année ? N'aurait-il pas mieux valu consacrer la même somme à la revalorisation de la prime pour l'emploi ?

M. Gilles Carrez, rapporteur général, a évoqué deux amendements au projet de loi de finances. Le premier, adopté par la Commission, est motivé par la remise en cause de l'échéancier de mise en place de la surtaxe d'apprentissage, qui devait passer de 0,06 % en 2005 à 0,12 % en 2006 et 0,18 % en 2007. Les employeurs n'avaient accepté ce prélèvement supplémentaire, qui pèse sur la masse salariale et donc sur l'emploi, que parce que son effet devait être progressif, et qu'il a pour contrepartie un crédit d'impôt. Il sera donc proposé de redéployer, ainsi que la LOLF le permet, 205 millions d'euros au sein de la mission « Travail et emploi », dont les crédits sont de 14 milliards d'euros, afin de compenser le manque à gagner pour les régions.

Le second amendement possible donne lieu à une discussion très approfondie sur la question des allègements de charges patronales. Un certain consensus s'est dégagé sur l'idée qu'il convient, maintenant que l'unification du SMIC est réalisée, de stabiliser un système arrivé à maturation. Surtout, il est temps d'évaluer l'efficacité de l'ensemble du dispositif, comme d'ailleurs la DARES a commencé à le faire. Le montant global de ces allègements est en effet de 19 milliards d'euros ; c'est un poste considérable, et c'est celui qui a le plus progressé au cours des dernières années.

Le Président Pierre Méhaignerie a précisé qu'un amendement serait présenté au sujet de l'affectation des nouveaux allègements proposés par le Gouvernement. La Commission considère que la prime pour l'emploi est trop concentrée sur les salaires compris entre 0,5 fois le SMIC et 1,3 fois le SMIC, alors que les salariés qui se situent légèrement au-dessus de ce niveau de rémunération, et qui ne bénéficieront pas, ou guère, de la baisse de l'impôt sur le revenu, ont tendance à se sentir quelque peu « déclassés » à la suite du fort relèvement du SMIC intervenu ces trois dernières années. Peut-être convient-il de mieux affecter les allègements ou de les limiter et de majorer la prime pour l'emploi ?

M. Didier Migaud a souligné que le président de la Commission et le rapporteur général avaient bien synthétisé les questions que pose le projet de budget. Ces questions sont essentielles. Pour sa part, il souhaite savoir si un premier bilan a été fait des mesures prises en faveur du secteur de la restauration, quelle est la part respective des radiations, du traitement social et des départs à la retraite dans les chiffres du chômage, et si l'on a évalué l'impact en matière de création d'emplois de la nouvelle réduction d'impôt consentie pour l'emploi de salariés à domicile.

M. Jean-Louis Dumont a trouvé intéressant que les organismes HLM aient été sollicités pour la conclusion de contrats d'avenir, mais jugé maladroite et irréaliste la norme d'un contrat pour 200 logements. Il faut instituer un système plus incitatif, par exemple dans le cadre d'une convention avec l'Union sociale de l'habitat.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné qu'avec la baisse du taux de rémunération du livret A et celle du coût d'intermédiation, les charges pesant sur les organismes HLM se trouvent réduites, selon la Caisse des dépôts et consignations, de 700 millions d'euros par an, chiffre à confirmer. Cela devrait avoir quelque conséquence sur l'équilibre du financement des PLU.

M. Augustin Bonrepaux a soulevé le problème des départements qui ne bénéficient pas des crédits de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) et doivent néanmoins contribuer à son financement. Quels moyens leur resteront-ils pour réaliser leurs propres logements ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, a répondu, s'agissant du secteur de la restauration, que le nombre de salariés déclarés a augmenté, au cours des six derniers mois, de 5.300, que la suppression du SMIC hôtelier est désormais effective, sous réserve d'un recours formé par un syndicat devant le Conseil d'État, et que la sixième semaine de congés payés est acquise. Une nouvelle négociation globale doit avoir lieu dans quelques mois, afin d'aboutir à un diagnostic partagé. Le tableau est plus contrasté dans le domaine de l'apprentissage, où le taux de fidélisation reste de loin le plus faible de toutes les branches, mais l'on devrait disposer bientôt de données plus récentes. Le coût des allègements de charges spécifiques au secteur de la restauration est de 550 millions d'euros, alors que le passage au taux réduit de TVA aurait coûté 3 milliards d'euros.

M. Gilles Carrez, rapporteur général, a souligné que l'objectif premier des mesures prises était la suppression du SMIC hôtelier et la revalorisation de la profession, conditions préalables et indispensables à la création d'emplois dans ce secteur. L'effort consenti, à hauteur de 114 euros de subvention par mois pour un SMIC à temps plein, est considérable.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est interrogé sur l'impact qu'aurait la réduction du taux de TVA dans la restauration, dont le coût serait très élevé.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, a répondu, s'agissant de la baisse du chômage, que le nombre des radiations est de l'ordre de 30.000 à 35.000 par mois. Le terme « absence à contrôle » ne correspond pas en fait à ce qu'il semble signifier : actuellement, en effet, l'UNEDIC fonctionne par auto-télédéclaration, et l'expression « absence à contrôle » veut dire tout simplement, dans l'immense majorité des cas, qu'une personne a retrouvé une activité et ne l'a déclaré qu'un mois après, lorsqu'on lui a posé la question. Dans plus de 90 % des cas, les radiations ne sont pas l'aboutissement d'une procédure diligentée délibérément, mais le constat administratif d'une reprise d'activité.

M. Didier Migaud a indiqué que chaque député ou presque pourrait citer plusieurs cas de personnes qui ont été indûment radiées pour le seul fait de ne pas s'être rendues à une convocation.

M. Gilles Carrez, rapporteur général, a répondu que les intéressés étaient à nouveau inscrits sans délai, et que l'erreur ne porte donc pas à conséquence.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, s'est dit convaincu que le système de l'auto-télédéclaration, combiné à la dispersion des forces et des moyens, constitue la principale faiblesse du système français d'indemnisation et d'aide à la recherche d'emploi. Il est crucial d'opérer, comme ont su le faire les Britanniques et les Danois, un rapprochement opérationnel, non seulement entre l'ANPE et l'UNEDIC, mais aussi avec les organismes consulaires, l'AFPA, les collectivités locales, de façon à pouvoir proposer aux chômeurs des entretiens réguliers, si possible mensuels, reposant sur des bilans de compétences, et réellement orientés vers l'aide personnalisée à la reprise d'emploi. Contrairement à ce que l'on entend trop souvent dire, la France est peuplée de gens qui sont prêts à faire une heure de trajet pour se rendre à leur travail, et que l'inertie actuelle du service public de l'emploi tend à décourager.

Contrairement à une idée reçue, la population active continue d'augmenter en France, et ce serait une erreur que de compter sur le déclin démographique, source de stagnation économique, pour faire baisser le chômage. Un certain nombre de départs à la retraite ont été différés à cause de la loi Fillon, de sorte que l'on dispose de dix-huit mois ou deux ans pour anticiper les besoins en apprentissage, en contrats d'avenir, en emploi des seniors - et l'accord intervenu entre les partenaires sociaux, sur cette question, est à cet égard une excellente nouvelle.

Il serait vain de nier que le dispositif de l'article 18 déroge à l'accord qui avait été conclu avec les entreprises en vue du développement de l'apprentissage. Les entreprises ont joué le jeu. On peut donc comprendre qu'il ait été médiocrement accueilli par la Commission, même si cette disposition est en cohérence avec une logique budgétaire d'ensemble.

S'agissant des allègements de charge en général, les services de Bercy et du ministère de l'Emploi ont fait une étude conjointe, dont il ressort que cette politique a eu une utilité indéniable, mais qu'elle a atteint ses limites.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé au ministre s'il ne pensait pas qu'une augmentation plus forte de la PPE, bénéficiant directement aux salariés ne serait pas plus efficace, économiquement et socialement parlant, que de nouveaux allègements de charges patronales.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, a indiqué que l'on pouvait, par exemple, également envisager, dans cette optique, une augmentation de l'indemnité de transport.

Le Président Pierre Méhaignerie a objecté qu'il ne s'agirait pas à proprement parler d'une mesure de revalorisation du travail.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, a estimé que la question essentielle, dont s'est d'ailleurs saisi le Conseil d'orientation pour l'emploi, était plutôt celle du financement des « sécurités », qu'il s'agisse de la sécurité sociale ou de ce qu'il est convenu d'appeler la « sécurité professionnelle ». C'est dans ce cadre qu'il faudra poser celle des exonérations de charges. Il faut souligner l'amélioration du système de la prime pour l'emploi du fait de sa mensualisation et de l'augmentation de son montant.

M. Louis Giscard d'Estaing a suggéré que l'on réduise les cotisations salariales, afin que le bénéfice soit visible sur la feuille de paie.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, s'est déclaré favorable à toute mesure qui aurait cette caractéristique.

Répondant à la question de M. Jean-Louis Dumont, il a précisé que la « norme » d'un contrat d'avenir pour 200 logements HLM n'était qu'indicative, et s'est dit favorable à un grand engagement national associant tous les partenaires concernés.

M. Gérard Bapt s'est étonné de ne pas retrouver, dans le projet de budget, les exonérations de cotisations sociales consenties l'an dernier, pour un montant de 110 millions d'euros, au secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Ce montant est-il inclus dans l'enveloppe de 18,9 milliards d'euros transférés à l'ACOSS par l'article 41 du projet de loi de finances ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, l'a assuré que cette mesure était reconduite à l'identique, avec inscription des crédits dans la mission « Emploi ». En réponse à la question de M. Augustin Bonrepaux, il a précisé que la séparation entre les zones couvertes par l'ANRU et les autres est maintenue. Il peut arriver que, dans une zone

particulièrement dégradée, un organisme se focalise, plutôt, sur son patrimoine éligible à l'ANRU. Cela dit, il ne faut pas perdre de vue que la baisse des taux et l'allongement de la durée des prêts permettront, en tout état de cause, d'améliorer de 8 % l'équilibre des opérations dans la construction neuve à compter du 1^{er} novembre.

M. Augustin Bonrepaux a insisté sur le fait qu'il n'est plus possible de construire en s'appuyant sur les seuls crédits d'État : les collectivités locales doivent désormais apporter une participation importante. Or, leur situation financière ne leur permet pas d'accompagner le doublement annoncé de l'effort de construction neuve.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, a objecté que le principal obstacle à la construction n'est plus l'équilibre financier, mais l'accès au foncier, ce qui est pour le moins paradoxal dans le pays le moins densément peuplé d'Europe !

Le Président Pierre Méhaignerie a observé que, de SCOT en PLU, les Directions Départementales de l'Équipement ont fait prendre, ces dernières années, un retard considérable aux collectivités qui souhaitent constituer des réserves foncières. L'empilement des réglementations et des structures a des incidences négatives.

Le niveau régional est-il le plus pertinent pour la constitution d'établissements publics fonciers : la communauté d'agglomération n'est-elle pas plus proche du terrain ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, a répondu que la loi fait simplement référence au « territoire pertinent », ce qui laisse une grande souplesse, au demeurant souhaitable, car ce niveau n'est pas le même partout. Cela dit, est-il légitime que seuls soient mis à contribution les contribuables d'une agglomération, lorsque tout un bassin est concerné par l'opération et en bénéficiera ? L'assiette de la taxe, dans ce cas, pose un problème.

M. Didier Migaud s'est dit plutôt d'accord avec la réponse du ministre. Il s'est cependant inquiété de la possibilité offerte, semble-t-il, aux communes qui ne font rien pour atteindre le quota de 20 % de logements sociaux sur leur territoire et qui font partie d'une communauté d'agglomération ayant la compétence en matière de « logement social », de faire acquitter la pénalité par cette dernière.

M. Gilles Carrez, rapporteur général, a contesté l'existence juridique d'une telle possibilité : en pareil cas, la pénalité est communale, elle fait partie des dépenses obligatoires. Toutefois la commune doit alors en verser le montant à la communauté d'agglomération.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, a conclu en soulignant le basculement psychologique qui s'est opéré dans l'administration à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF. Dans son ministère en tout cas, le regard sur la dépense a changé, et la vieille mentalité consistant à vouloir absolument dépenser toutes les dotations avant le 31 décembre pour ne pas avoir moins d'argent l'année suivante est en train de disparaître.

B.— EXAMEN DES CRÉDITS

Au cours de sa séance du 19 octobre 2005, la Commission a examiné les crédits de la mission **Travail et emploi**.

Après l'intervention de **votre Rapporteur spécial, M. Augustin Bonrepaux** s'est interrogé sur l'avenir des contrats d'insertion et des contrats d'avenir. Les réalisations sont loin des objectifs annoncés. Par ailleurs, se pose la question de l'insertion professionnelle des publics concernés dans deux ou trois ans, alors que les grandes entreprises disparaissent et que le secteur textile est en crise. Dans le département de l'Ariège, le taux de chômage est de 11 % et même de 15 à 16 % dans les zones du secteur textile. Le reclassement de ces chômeurs dans des emplois durables est loin d'être garanti.

En réponse, **votre Rapporteur spécial**, a indiqué que, conformément à l'article 41 du projet de loi de finances, les allègements généraux de cotisations sociales patronales ne seraient plus inscrits dans les crédits de la mission, mais seraient affectés en tant que recettes fiscales directes aux organismes de sécurité sociale. Par ailleurs, 100 millions d'euros d'aides sont prévus en faveur de l'hôtellerie et de la restauration. La reconduction de cette mesure est prévue par l'article 91 du projet de loi de finances. S'agissant de la reconversion dans les zones industrielles en crise, le budget de l'emploi prévoit des moyens pour financer les projets de reconversion. Ces moyens connaissent une hausse de 5 %. Cependant, si les moyens financiers sont prévus, ils ne seront utilisés que si des projets existent. L'État ne peut lui-même créer des projets industriels dans ces régions en crise.

M. Gérard Bapt s'est interrogé sur la baisse des aides en faveur de la restauration, qui sont passées de 695 millions d'euros en 2005 à 569 millions d'euros en 2006, et sur la répartition du budget inscrit dans la mission « Travail » entre allègements de charges et aides forfaitaires.

Votre Rapporteur spécial, a répondu que figurait dans le périmètre de la mission l'intégralité des aides accordées au secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Les contrats d'avenir constituent une formule très intéressante : 40 ont été créés à Vesoul, soit 10 % des effectifs. Quand aura lieu le « papy boom » dans quelques années, ces personnes auront eu une formation et pourront

remplacer les agents qui partiront à la retraite. L'avenir professionnel et la formation de ces personnes sont donc assurés.

Puis la Commission a examiné un amendement du Rapporteur général transférant 203 millions d'euros du programme « Accès et retour à l'emploi » vers le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ».

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a jugé qu'il n'est pas possible de mettre en cause l'échéance prévue s'agissant de la taxe d'apprentissage. De ce fait, il faut compenser les ressources qu'aurait fournies l'article 18. Le ministère de finances, tout en sachant cette suppression probable, a laissé le problème aux mains du ministre du travail. Dans le cadre de la fongibilité des crédits, l'amendement cherche donc des économies par un transfert de crédits.

M. Jean-Jacques Descamps s'est interrogé sur la logique de l'article 18. La modification des règles du jeu est elle rendu indispensable par le nombre d'apprentis ou s'agit-t-il d'un cadeau fait aux régions ?

M. Hervé Novelli s'est interrogé sur le caractère réaliste du montant des économies prévues, qui représente 3 % du montant des crédits d'un programme.

Le Président Pierre Méhaignerie a précisé que cet amendement n'a pas été élaboré sans que des contacts soient établis avec le Gouvernement. Même si telle ou telle ville pilote se révèle exemplaire dans la mise en œuvre des nouveaux contrats, l'objectif global de 180.000 emplois d'avenir ne sera pas tenu. La suppression de l'article 18 relatif à la taxe d'apprentissage doit se traduire, pour compenser cette perte de recettes pour les régions, par la mobilisation de crédits de la mission.

Votre Rapporteur spécial, s'est dit gêné par cet amendement. Comment va-t-on financer cela pour les entreprises ? Le refus de l'augmentation des charges aux entreprises sera compensé par des économies sur un budget principalement tourné vers des dépenses d'intervention. 100 millions d'euros seraient en outre retirés à l'ANPE. Pour toutes ces raisons, votre Rapporteur spécial ne pourra s'associer au vote de cet amendement. Une solution pourrait être de négocier une contrepartie globale en diminuant, par exemple, le nombre de fonctionnaires.

M. Philippe Auberger a précisé que cet amendement a été étudié avec le ministère afin d'évaluer ses conséquences financières. Il s'agit de faire des économies qui restent dans le domaine du raisonnable et d'ajuster les crédits à la réalité des objectifs.

M. Charles de Courson s'est étonné des problèmes soulevés, le système étant par nature compensé *via* une dotation de l'État aux régions.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a confirmé qu'il manquait bien, du fait de la non-adoption de l'article 18, 203 millions d'euros destinés aux régions.

Votre Rapporteur spécial, a jugé que l'amendement, en rognant sur les crédits correspondant au plan emploi, voté par le Parlement, revenait lui aussi sur des engagements précis.

M. Gérard Bapt a fait part de sa préoccupation quant aux crédits qui pourront réellement être mobilisés dans les territoires, notamment en faveur des régions à faible attractivité.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé qu'il était du rôle de la commission des Finances de veiller à la valeur des engagements de l'État vis-à-vis des entreprises. La position de votre Rapporteur spécial est néanmoins respectable.

Après avoir *adopté* cet amendement, la Commission a *adopté*, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de la mission Travail et emploi, ainsi modifiés, et vous demande de les adopter.

Amendement adopté par la Commission

Article 52

Amendement n° II-1 présenté par M. Alain Joyandet, Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et MM. Gilles Carrez, Pierre Méhaignerie et Philippe Auberger :

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Développement de l'emploi		
Accès et retour à l'emploi		203.000.000
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	203.000.000	
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail		
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX	203.000.000	203.000.000
SOLDE	0	

Exposé sommaire

Cet amendement vise à tirer les conséquences de la suppression, par la Commission des Finances, en première partie du présent projet de loi de finances pour 2006, de l'article 18. Cet article prévoyait l'application dès 2006 du taux pérenne de 0,18% de la masse salariale pour le paiement de la contribution au développement de l'apprentissage (CDA). Cet article 18 ayant été supprimé, un problème de financement de l'apprentissage est susceptible de se poser. Avec un taux ramené à 0,12% de la masse salariale au lieu de 0,18% (taux prévu dans l'article 18), le produit de la CDA – qui permet aux régions de financer leurs actions en matière d'apprentissage – devrait s'établir à environ 395 millions d'euros seulement. Pour permettre aux régions d'assumer leurs compétences en matière d'apprentissage dans des conditions normales en 2006, il convient de prévoir une nouvelle année l'inscription des dotations de décentralisation en ce domaine, à hauteur de 203 millions d'euros.

Le présent amendement poursuit deux objectifs : il vise, d'une part, à augmenter les crédits du programme 3 « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques », et précisément ceux de l'action n° 2 « Amélioration de l'accès des actifs à la qualification » (ce qui correspond aux crédits nécessaires s'agissant des dotations de décentralisation pour les régions) et, d'autre part, à diminuer à due concurrence des crédits du programme 2 « Accès et retour à l'emploi » de la Mission.

Les économies envisagées dans cet amendement ne remettent aucunement en cause ni le bon fonctionnement des outils de la politique de l'emploi ni la montée en charge des dispositifs récemment mis en place pour encourager l'emploi des publics les plus fragiles. En fonction des informations disponibles à ce jour, il pourrait être suggéré de diminuer les crédits relatifs à l'allocation spécifique de solidarité (ASS) à hauteur de 50 millions d'euros, les crédits relatifs au budget de fonctionnement de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) à hauteur de 103 millions d'euros (action n° 1 « indemnisation des demandeurs d'emploi et rapprochement de l'offre et de la demande »), ainsi que les crédits relatifs à certains contrats de travail aidés à hauteur de 50 millions d'euros, étant donné les chiffres parfois moins importants que prévu en termes d'entrées dans les différents dispositifs concernés (action n° 2 « Mise en situation d'emploi des publics fragiles »). Il convient de rappeler que le gestionnaire du programme 2 sur lequel porte globalement la diminution de crédits proposée par le présent amendement aura, comme le lui permet la LOLF, une grande latitude d'action pour gérer, tout au long de l'exercice, les besoins de financement des divers dispositifs existants en fonction de la réalité du marché du travail, l'enveloppe des crédits étant fongible au sein d'un programme.

Article 91

**Reconduction, pour 2006, de l'aide à l'emploi
dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants**

Texte du projet de loi :

Aux I et II de l'article 10 de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, la date : « 31 décembre 2005 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2006 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

La loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement a mis en place :

– un dispositif d'aide à l'emploi au profit des employeurs de personnel des hôtels, cafés et restaurants, à l'exclusion des employeurs du secteur de la restauration collective ;

– un dispositif d'aide favorisant l'adhésion des travailleurs ayant le statut de conjoint collaborateur à un régime de retraite propre.

Ces aides sont applicables pour les périodes d'emploi effectuées du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2005.

Comme le Gouvernement s'y était engagé, en l'absence de la baisse du taux de TVA dans ce secteur, le présent article prolonge cette aide pendant un an, jusqu'au 31 décembre 2006.

Observations et décision de la Commission :

Cette mesure tend à reconduire jusqu'au 31 décembre 2006 le dispositif d'aides instauré par la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement jusqu'au 31 décembre 2005. Destinée au secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR), elle vise à compenser l'impossibilité pour l'instant d'appliquer un taux réduit de TVA à ce secteur – ainsi que le Gouvernement s'y était engagé – en l'absence d'accord des vingt-cinq États membres de l'Union européenne pour modifier le droit communautaire existant.

Ce dispositif comporte deux volets :

1) Une aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants. Les employeurs de ce secteur (délimité par le code NAF 55 hors restauration collective et cantines soumises à une TVA de 19,6 %) employant au moins un salarié reçoivent une prime :

– de 14,40 euros par mois et par salarié à temps plein percevant une rémunération égale au SMIC ;

– d'un montant maximal de 114,40 euros par mois et par salarié à temps plein dont la rémunération est supérieure au SMIC.

Cette aide, d'un montant moyen de 72,5 euros par mois, concerne, selon les informations communiquées par le ministère de l'Économie, 460.000 effectifs équivalents temps plein. Son coût brut prévu est de 400,1 millions d'euros.

2) Une aide au conjoint collaborateur consistant en une prise en charge de la moitié des cotisations d'assurances vieillesse et invalidité-décès des professions artisanales, industrielles et commerciales dues par les conjoints collaborateurs adhérant volontairement à ce régime.

Le coût de cette aide est estimé à 2 millions d'euros.

Le coût global de ces deux mesures est de 402,1 millions d'euros, auxquels il faut ajouter 7,8 millions d'euros de frais de gestion (les dispositifs étant géré par l'UNEDIC), soit au total 410 millions d'euros.

Le Gouvernement ayant prévu la possibilité de mobiliser pour ces mesures 20 millions d'euros de reports issus de la gestion de l'année 2005, les crédits prévus dans le projet de loi de finances s'élèvent à 390 millions d'euros, dont 382,1 millions d'euros de transferts aux entreprises et 7,8 millions d'euros de frais de gestion versés à l'UNEDIC.

L'impact économique et social de ce dispositif n'est pas connu. Il est vrai qu'il est malaisé à évaluer. En tout état de cause, aucune évaluation n'a été réalisée, selon les informations communiquées. Toutefois, compte tenu des difficultés rencontrées par ce secteur et de l'important gisement d'emplois qu'il recouvre, il paraît opportun de maintenir ce dispositif pour l'instant, en l'absence d'accord communautaire sur les taux réduits de TVA.

*

* *

Après que votre **Rapporteur spécial** a indiqué qu'il était favorable à l'adoption de cet article, le système ayant prouvé ses effets positifs, la Commission a *adopté* cet article, sans modification.

Article 92

Extension du champ des financements du Fonds de solidarité à l'activation de l'allocation spécifique de solidarité (ASS)

Texte du projet de loi :

Le deuxième alinéa de l'article 1er de la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi est remplacé par les dispositions suivantes :

«Cet établissement a pour mission de rassembler les moyens de financement :

1° des allocations de solidarité prévues aux articles L. 351-10 et L. 351-10-1 du code du travail ;

2° de l'aide prévue au II de l'article 136 de la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997 ;

3° de l'allocation forfaitaire prévue à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005 relative au contrat de travail « nouvelles embauches » ;

4° des aides mentionnées au premier alinéa du II de l'article L. 322-4-12 du code du travail pour le contrat d'avenir et au troisième alinéa du I de l'article L. 322-4-15-6 du même code pour le contrat insertion – revenu minimum d'activité en tant qu'elles concernent les employeurs qui ont conclu un contrat d'avenir ou un contrat insertion - revenu minimum d'activité avec une personne en sa qualité de bénéficiaire de l'allocation de solidarité spécifique. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Le fonds de solidarité institué par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi est chargé de financer certaines allocations de solidarité, comme l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ou l'allocation équivalent retraite (AER), ou encore l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises bénéficiant de l'ASS (ASS-ACCRES). Il bénéficie pour cela du produit de la cotisation de solidarité et d'une subvention d'équilibre de l'État.

Cet article étend son champ d'intervention à un double titre :

D'une part, il prévoit le financement par le fonds de solidarité de l'allocation forfaitaire prévue à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005 relative au contrat de travail « nouvelle embauche » au profit des salariés qui, à l'issue de ce contrat, ne pourraient pas bénéficier du régime d'assurance chômage.

D'autre part, il donne compétence au fonds pour financer l'aide qui est versée aux employeurs qui ont conclu un contrat d'avenir ou un contrat insertion - revenu minimum d'activité lorsqu'elle prend la forme d'une activation de l'ASS perçue par le bénéficiaire de ce contrat. En effet, la loi de 1982 ne prévoit que le financement par le fonds d'allocations de solidarité, alors que l'activation de l'ASS dans le cadre du contrat d'avenir s'apparente à une aide forfaitaire et non à une telle allocation.

Observations et décision de la commission :

Cet article tend à étendre le champ d'intervention du Fonds de solidarité institué par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi. Ce fonds finance actuellement certaines allocations de solidarité, comme l'allocation spécifique de solidarité (ASS), l'allocation équivalent retraite (AER) ou l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises bénéficiant de l'ASS (ASS – ACCRES). Pour ce faire, il dispose de deux ressources : le produit de la cotisation de solidarité (qui

est estimé à 1.267 millions d'euros en 2006) et une subvention d'équilibre de l'État (estimée à 1.199,7 millions d'euros pour 2006, sans le financement de cette mesure).

Il est proposé d'étendre le champ d'intervention de cet organisme de deux façons.

1) D'abord, en lui donnant compétence pour financer l'aide versée aux employeurs ayant conclu un contrat d'avenir ou un contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA) lorsqu'elle prend la forme d'une activation de l'ASS perçue par le bénéficiaire du contrat. Il s'agit en l'occurrence d'adapter la rédaction de la loi du 4 novembre 1982 précitée afin de permettre au fonds – et non plus à l'État – de verser une aide forfaitaire (à laquelle s'apparente l'activation de l'ASS) et non, seulement, des allocations de solidarité. Il est, en effet, logique et plus simple pour les employeurs que ce soit le même fonds qui, en toute hypothèse, verse cette aide forfaitaire.

L'effet de cette mesure pour le budget de l'État est neutre : le montant de ce que l'État verse aujourd'hui au titre de « l'ASS activée », il le verserait sous la forme d'un abondement équivalent de la subvention d'équilibre accordée au fonds.

2) En deuxième lieu, il confère au fonds la mission de financer l'allocation forfaitaire prévue à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005 relative au contrat de travail « nouvelle embauche » au profit des salariés qui, au terme de ce contrat, ne pourraient bénéficier du régime d'assurance chômage. En effet, les conditions d'éligibilité à ce régime étant fonction notamment de la durée de cotisation, certains salariés ayant bénéficié du contrat « nouvelle embauche » pourront ne pas y avoir droit. Il est donc prévu qu'ils puissent au moins percevoir une allocation forfaitaire. Il est cohérent à cet égard que ce soit le Fonds de solidarité, compte tenu de sa nature, qui le fasse.

Selon les prévisions des ministères chargés de l'emploi et de l'économie, le nombre de futurs bénéficiaires devrait être de 120.000 et le coût global de cette mesure de 25 millions d'euros en 2006. L'adoption de celle-ci conduirait donc à porter la subvention d'équilibre du fonds à 1.224,7 millions d'euros.

Malgré l'absence d'étude d'impact sur les effets économiques et sociaux du dispositif proposé, l'extension du champ de compétence du Fonds de solidarité pour chacune des deux mesures de ce dispositif s'avère justifiée.

*

* *

Après que votre **Rapporteur spécial** a présenté le dispositif de cet article et indiqué qu'il était favorable à son adoption, la Commission a *adopté* cet article, sans modification.

Rapport N° 2568-39 – Travail et emploi - au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) (M. Alain Joyandet)