

N° 1110
(1^{ère} partie du rapport)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 6

AFFAIRES SOCIALES, TRAVAIL et SOLIDARITÉ
TRAVAIL

Rapporteur spécial : M. MICHEL BOUVARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– PRESENTATION GENERALE DU BUDGET POUR 2004	11
A.– LES GRANDES LIGNES DU BUDGET POUR 2004	11
1.– Evolution des dépenses par agrégat	11
<i>a) Les dépenses de gestion de la politique de l'emploi (agrégat 1)</i>	12
<i>b) Les dépenses relatives aux actions en faveur des publics prioritaires (agrégat 3) ...</i>	13
<i>c) Les crédits consacrés à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques (agrégat 4)</i>	13
<i>d) Le financement du retrait d'activité et la participation de l'Etat aux dépenses de chômage (agrégat 5)</i>	14
2.– Les changements de nomenclature	15
<i>a) Les suppressions</i>	15
<i>b) Les créations</i>	15
<i>c) Les modifications de libellé</i>	16
B.– L'EXECUTION DES EXERCICES PRECEDENTS	16
1.– La situation d'exécution au 30 juin 2003	16
2.– Etat de la régulation budgétaire au 30 juin 2003.....	21
<i>a) La mise en réserve budgétaire</i>	21
<i>b) La deuxième étape de régulation</i>	22
<i>c) La mise en réserve des reports</i>	22
C.– DES DOTATIONS RENFORCEES POUR L'ADMINISTRATION GENERALE DU MINISTERE EN 2004	23
1.– Les mesures de personnel	24
<i>a) La dynamisation des carrières</i>	24
<i>b) Mesures de transformation et de repyramidage d'emplois</i>	25
<i>c) Les crédits de personnel</i>	27
2.– Les crédits d'action sociale	28

	Pages
3.– Les moyens de fonctionnement.....	29
<i>a) Processus de globalisation partielle des moyens de fonctionnement de l'administration centrale</i>	<i>29</i>
<i>b) La dotation globale des services déconcentrés</i>	<i>31</i>
<i>c) Les catégories de dépenses de fonctionnement.....</i>	<i>31</i>
<i>d) La dotation d'équipement.....</i>	<i>31</i>
D.– EXPERIMENTATION ET PREPARATION DE LA LOLF	32
1.– Des expérimentations de nouveaux modes de gestion intéressantes.....	32
<i>a) Expérimentation de globalisation des crédits en région Centre</i>	<i>32</i>
<i>b) Les autres expérimentations.....</i>	<i>35</i>
<i>c) Les conclusions pouvant être tirées des expérimentations menées dans les régions Centre et Champagne-Ardennes</i>	<i>36</i>
2.– L'état d'avancement des travaux sur la structure des programmes de la mission « travail »	37
<i>a) La structure de programmes arrêtée pour le secteur Travail</i>	<i>37</i>
<i>b) La gestion des emplois du ministère.....</i>	<i>40</i>
II.– UN ACCOMPAGNEMENT PLUS COHERENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN VUE D'ACCELERER LE RETOUR A L'EMPLOI	43
A.– L'AMELIORATION DU SERVICE RENDU PAR L'ANPE DANS UN CONTEXTE DE RALENTISSEMENT DU MARCHÉ DE L'EMPLOI	43
1.– La contribution de l'Etat au fonctionnement et à l'équipement de l'ANPE	43
<i>a) Les subventions allouées de 2001 à 2003.....</i>	<i>43</i>
<i>b) Les dotations pour 2004.....</i>	<i>44</i>
2.– L'évolution des effectifs.....	45
B.– DES EFFORTS RESTANT A ACCOMPLIR.....	45
1.– Le bilan de la convention tripartite Etat-UNEDIC-ANPE du 13 juin 2001 relative à la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi	45
2.– Quelle efficacité des prestations de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.....	47
C.– ENCOURAGER LES DEMANDEURS D'EMPLOI A CREER OU REPREDRE UNE ENTREPRISE.....	49
1.– Lutter contre l'essoufflement de la création d'entreprise aidée en 2001 et 2002	49
<i>a) Bilan de la mesure EDEN</i>	<i>49</i>
<i>b) Les crédits budgétaires pour 2004</i>	<i>51</i>
2.– L'évaluation de l'efficacité du dispositif EDEN.....	51

	Pages
D.– LE RESSERREMENT DES CONDITIONS D'ACCES AUX DISPOSITIFS DE PRERETRAITES FINANCES PAR L'ETAT	52
1.– Au titre des conventions d'allocations spéciales du FNE	52
<i>a) Le nombre d'allocataires et de conventions</i>	53
<i>b) Les crédits ouverts en 2003 et consommés au premier semestre</i>	53
<i>c) Crédits demandés pour 2004</i>	53
2.– Au titre des préretraites progressives	53
<i>a) Bilan quantitatif</i>	54
<i>b) Bilan financier</i>	54
<i>c) Crédits ouverts en 2003 et consommés au premier semestre</i>	54
<i>d) Crédits demandés pour 2004</i>	54

ACCES A LA DEUXIEME PARTIE DU RAPPORT

III.– L'ACTION EN FAVEUR DES PUBLICS ELOIGNES DE L'EMPLOI : UN RECENTRAGE VERS LE SECTEUR MARCHAND ET UN RENFORCEMENT DE L'EFFICACITE DES DISPOSITIFS

A. – ETAT DES LIEUX DES OUTILS EXISTANTS

1.– Des crédits en réduction pour la prise en charge des contrats emploi solidarité

a) Des mesures de rationalisation

b) Perspectives pour 2004

2.– La diminution des contrats emploi consolidé

a) Montant des crédits ouverts en 2003 et consommés au premier semestre

b) La durée moyenne et le coût de la mesure CEC

c) Les publics bénéficiaires

d) Perspectives pour 2004.

3.– La relance des contrats initiative-emploi

a) Un dispositif réorienté vers les personnes les plus éloignées de l'emploi

b) Le bilan de 2002

c) Les premiers résultats de 2003

d) Les perspectives pour 2004

4.– La poursuite du programme TRACE

B.– LE NECESSAIRE SOUTIEN DES ACTIVITES DE L'INSERTION PAR L'ECONOMIQUE

1.– Une aide de l'Etat plurielle

2.– La consolidation de ces actions en 2004

C.– UNE ATTENTION PARTICULIERE A LA SITUATION DES JEUNES SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI

1.– Le succès rencontré par les contrats jeunes en entreprise

2.– Le premier volet du contrat d'insertion dans la vie sociale

3.– La sortie progressive du programme des emplois jeunes

D.– L'INDISPENSABLE MOBILISATION EN FAVEUR DES TRAVAILLEURS HANDICAPES

1.– Les mesures en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés

a) Les programmes départementaux d'insertion professionnelle des travailleurs handicapés

b) Les aides individuelles

c) Subvention de développement aux ateliers protégés

d) Evolution du nombre d'emplois

e) Les crédits prévus pour 2004

2.– La garantie de ressources

IV.– L'INTEGRATION DANS LE BUDGET DE L'EMPLOI DE LA POLITIQUE AMBITIEUSE D'ALLEGEMENT DES CHARGES SOCIALES

A.– LA REINTEGRATION DU FOREC DANS LE BUDGET DE L'ETAT

B.– MONTANT GLOBAL DES EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES INSCRITES SUR LE BUDGET DE L'EMPLOI

1.– Analyse des exonérations de cotisations sociales des zones économiques en difficulté

a) Exonérations dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et de redynamisation urbaine (ZRU)

b) Exonérations dans les zones franches urbaines (article 42 du chapitre 44-77)

c) Exonérations au titre de la zone franche Corse (article 73 du chapitre 44-77)

d) Les exonérations de charges sociales dans les départements d'Outre-mer

2.– Rappel des autres dispositifs d'exonérations de charges

a) Les exonérations en faveur de la presse locale

b) Exonérations de l'avantage en nature pour les hôtels cafés restaurants

c) Exonérations de l'avantage en nature pour les hôtels Cafés Restaurants

C.– LA PARTICIPATION DES REGIMES SOCIAUX A L'ALLEGEMENT DU COUT DU TRAVAIL

EXAMEN EN COMMISSION

Article 80 : Révision de dispositifs d'allègement de cotisations sociales patronales

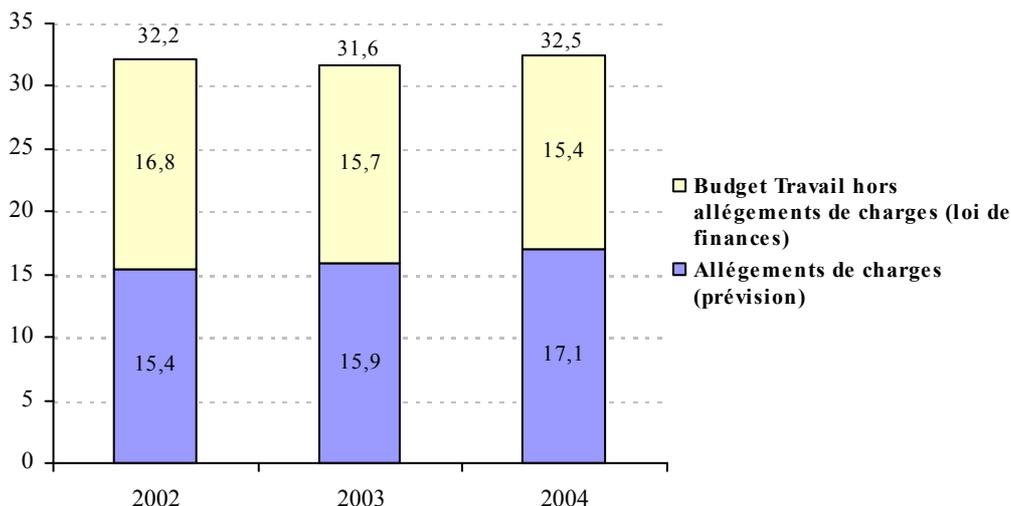
AUDITION DE M. FRANÇOIS FILLON, MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE, SUR LES STRATEGIES DE REFORME

INTRODUCTION

Deux évolutions favorables caractérisent le projet de budget de l'emploi pour 2004 : l'accroissement de l'effort en faveur de l'emploi et la réorientation des politiques en fonction de critères d'efficacité renforcés. La part relative des allègements de charges sociales patronales destinés à abaisser le coût du travail notamment au niveau des bas salaires est ainsi supérieure à celle du reste des actions mises en œuvre par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, pour favoriser l'accès à l'emploi les personnes les plus fragiles ou aider à la création d'entreprise. Le projet de budget pour 2004 est marqué par la décision de réintégrer le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) dans le budget de l'Etat. Cela implique que les dépenses du fonds (c'est-à-dire la compensation envers les organismes de sécurité sociale de l'impact des allègements de charges) comme ses recettes (principalement issues des droits sur le tabac et l'alcool et de la taxe sur les conventions d'assurance) soient également affectés au budget de l'Etat. On peut relever qu'il s'agit d'une opération neutre pour le budget de l'Etat et les comptes sociaux.

Avec l'intégration du FOREC dans le bleu budgétaire consacré à l'emploi, ce qui constitue une mesure de clarification très appréciable, l'ensemble des moyens consacrés à l'emploi et retracés pour l'immense majorité d'entre eux dans le budget du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité s'établit à 32,5 milliards d'euros en 2004. Votre Rapporteur spécial se félicite de ce que cette démarche permette enfin d'appréhender de manière complète et sincère le véritable niveau de l'effort consenti en faveur de l'emploi.

ÉVOLUTION DE L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EMPLOI



Nota bene : le montant de 32,5 milliards d'euros pour 2004 correspond en réalité au montant des crédits inscrits sur le budget des affaires sociales, du travail et de la solidarité (32,3 milliards d'euros) auxquels s'ajoutent des crédits transférés du ministère à d'autres ministères (150 millions d'euros pour la rémunération des adjoints de sécurité, transférés au budget du ministère de l'intérieur, et 76 millions d'euros transférés au ministère chargé de l'Outre-mer au titre des exonérations de charges sociales).

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

La stratégie mise en place par le Gouvernement part du principe qu'il est préférable de favoriser l'emploi dans les entreprises plutôt que de multiplier les emplois publics ou parapublics.

La réorientation des politiques de l'emploi se traduit en outre par l'augmentation relative du nombre de contrats aidés dans le secteur marchand. Il faut citer notamment les contrats jeunes en entreprises créés par la loi du 29 août 2002. Le nombre d'entrées budgétées dans le contrat passe de 90.000 en 2003 à 110.000 en 2004 ; la dotation pour 2004 s'élève à 416 millions d'euros soit plus du double de celle de 2003. Le contrat initiative emploi (CIE), qui prévoit une aide aux entreprises embauchant une personne très éloignée de l'emploi, est relancé grâce à une amélioration des conditions de versement (prime versée trimestriellement et non plus au bout d'un an) ; le nombre d'entrées budgétées dans le dispositif est de 80.000 en 2004 au lieu de 70.000 en 2003. Par ailleurs, la volonté du Gouvernement de promouvoir les créations d'entreprises se traduit par une hausse de l'effort en faveur du dispositif EDEN (encouragement au développement d'entreprises nouvelles) ; le nombre de bénéficiaires prévus pour 2004 s'élève à 13.000, à comparer à 9.000 en loi de finances initiales pour 2003.

Logiquement, il est prévu de réduire l'effort en faveur des contrats aidés dans le secteur non marchand (les emplois jeunes, les contrats emploi solidarité et les contrats emploi consolidés). Votre Rapporteur spécial salue la pertinence de la voie privilégiée par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité : il faut en effet faire de la lutte contre le chômage des jeunes une priorité sans pour autant mettre en place des dispositifs artificiels ou coûteux axés sur le secteur non marchand.

Au total pour 2004, les aides à la formation et à l'emploi marchand sont devenues nettement prédominantes par rapport aux aides à l'emploi non marchand : en 2002, cette proportion était de 50% ; elle a été augmentée à 60% en 2003 pour être finalement portée à 66% en 2004. Votre Rapporteur spécial souhaite que ce mouvement se poursuive au cours des années suivantes afin de réorienter progressivement une plus grande partie des crédits vers des aides à l'emploi dans le monde de l'entreprise.

Il faut aujourd'hui tirer un bilan négatif du primat qui fut accordé de fait dans le passé à la logique de l'assistance au détriment de la logique de l'emploi. L'échec préoccupant du volet insertion du revenu minimum d'insertion en témoigne. Partant de ce constat, le Gouvernement a décidé la décentralisation du dispositif et la mise en place d'un revenu minimum d'activité visant à augmenter les chances de renouer avec l'activité pour les personnes rencontrant des difficultés d'insertion. Le dispositif proposé permettra un retour plus rapide et plus durable de nombreuses personnes vers le monde du travail. Pour autant, le soutien à des personnes en très grandes difficultés s'avère aussi nécessaire au travers des dispositifs de l'action sociale.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, seulement 70% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur. De nombreuses réponses sont parvenues après la date du 9 octobre.

I.- PRESENTATION GENERALE DU BUDGET POUR 2004

A.- LES GRANDES LIGNES DU BUDGET POUR 2004

Le projet de budget de la section « travail » s'élève à 32,3 milliards d'euros en 2004 contre 15,7 milliards d'euros en 2003. Son périmètre se trouve modifié de manière significative par rapport à 2003 en raison :

– du transfert au ministère de l'Intérieur de la rémunération des adjoints de sécurité (150,3 millions d'euros) ;

– de la prise en charge par le ministère de l'Outre-mer d'une partie des exonérations de cotisations sociales dans les DOM (76 millions d'euros) ;

– et, surtout, de la réintégration dans le budget de l'Etat des crédits versés aux organismes de sécurité sociale en compensation des allègements de charges sociales patronales, antérieurement portées par le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, le FOREC (17,1 milliards d'euros).

1.- Evolution des dépenses par agrégat

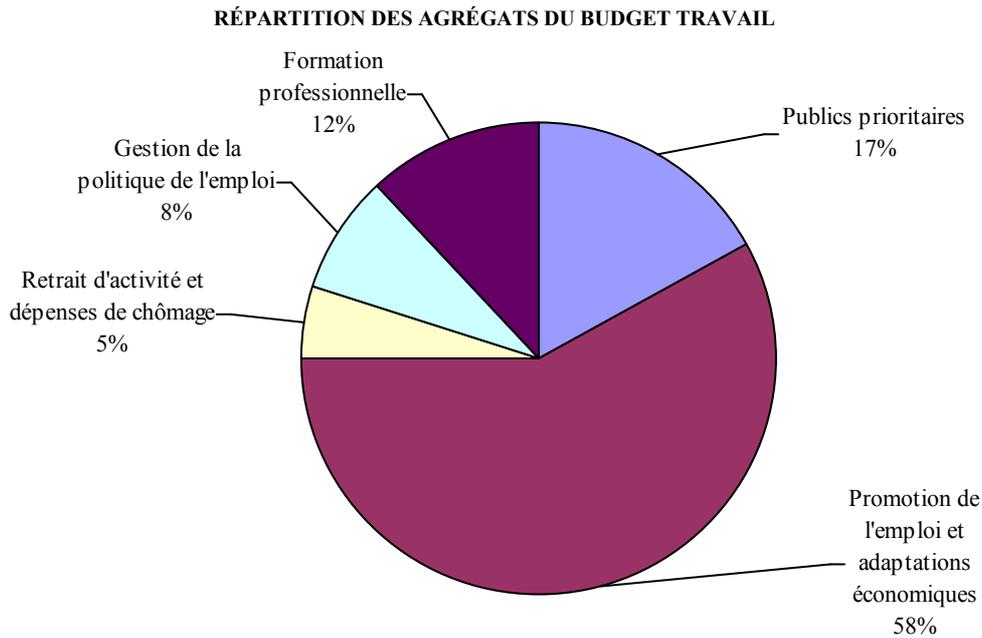
AGREGATS DU BUDGET TRAVAIL

(en millions d'euros)

	LFI 2003	LFI 2004
1. Gestion de la politique de l'emploi	2.645	2.679
2. Formation professionnelle	3.932	3.881
3. Publics prioritaires	6.369	5.637
<i>dont emplois jeunes</i>	<i>2.777</i>	<i>1.606</i>
<i>dont CES</i>	<i>280</i>	<i>544</i>
<i>dont CEC</i>	<i>959</i>	<i>810</i>
4. Promotion de l'emploi et adaptations économiques	1.050	18.383
<i>dont allègements de charges</i>		<i>17.100</i>
5. Retrait d'activité et dépenses de chômage	1.726	1.737
Total	15.724	32.317
<i>Changement de périmètre ^(a)</i>	<i>15.900</i>	<i>226</i>
<i>Total corrigé des changements de périmètre</i>	<i>31.624</i>	<i>32.543</i>

(a) Réintégration des allègements de charge pour 2003, des montants transférés pour 2004 (150 millions d'euros vers l'Intérieur au titre des adjoints de sécurité, 76 millions d'euros vers l'Outre-mer au titre des exonérations de charges).

Source : Projet de loi de finances pour 2004.



a) Les dépenses de gestion de la politique de l'emploi (agrégat 1)

Ces dépenses enregistrent, en 2004, une progression limitée par rapport à 2003 : +1,3 %. L'augmentation des dépenses de personnel est contenue en 2004 (+3,1%). Le ministère contribue à la réduction des effectifs dans la fonction publique en supprimant, en 2004, 71 postes, soit la moitié des postes libérés par les départs en retraites. L'essentiel des mesures proposées dans le projet de loi de finances pour 2004 sont destinées à poursuivre le plan de régularisation de l'emploi précaire, à revaloriser les régimes indemnitaires des personnels, principalement des agents de catégorie C et des agents contractuels et à dynamiser les carrières des agents du ministère (réforme du corps des contrôleurs du travail, création d'un statut d'emploi de secrétaire général des comités techniques régionaux et inter-départementaux, poursuite de la création d'une filière administrative en services déconcentrés).

Les dépenses de fonctionnement (services centraux et déconcentrés) restent quasi constantes en 2004 (+0,24%).

S'agissant des établissements concourant au service public de l'emploi, le projet de loi de finances pour 2004 maintient leurs capacités d'action. La contribution de l'Etat au fonctionnement et à l'équipement de l'ANPE s'élève à 1.192,63 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de la dotation de 0,1% par rapport à 2003. La contribution de l'Etat au fonctionnement et à l'équipement de l'AFPA s'élève à 768,98 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de 1,7% par rapport à 2003.

b) Les dépenses relatives aux actions en faveur des publics prioritaires (agrégat 3)

Ces dépenses enregistrent une nette diminution par rapport à 2003 : – 11,5% et – 9,1% à structure constante pour tenir compte du transfert au ministère de l'intérieur du financement des adjoints de sécurité.

Le projet de loi de finances 2004 intègre trois priorités ; il s'agit :

– en premier lieu, de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés dont les crédits correspondants progressent de 11,5% par rapport à 2003 ;

– en second lieu, de poursuivre et d'intensifier l'action en faveur de l'emploi des jeunes. A ce titre, la dotation du contrat « jeunes en entreprise » est plus que doublée en 2004 pour accompagner la montée en charge d'un dispositif qui devrait concerner 90.000 jeunes en 2003 et 110.000 en 2004. En outre, est créé le contrat d'insertion à la vie sociale (CIVIS) dont la dotation s'élève, en 2004, à 94,06 millions d'euros. Celui-ci concerne les jeunes de 16 à 24 ans dont le niveau de qualification est inférieur à un diplôme de fin de cycle de l'enseignement général, technologique ou professionnel. Il doit leur permettre, à partir d'un accompagnement personnalisé d'accéder soit à un emploi d'utilité sociale (au sein d'organismes privés à but non lucratif), soit de rentrer dans un dispositif de formation en alternance, soit enfin de bénéficier de la mesure EDEN pour créer ou reprendre une entreprise ;

– enfin, du recentrage des dispositifs d'insertion sur les publics les plus éloignés de l'emploi. Les dotations relatives à l'insertion par l'économique sont maintenues en 2004. Au sein du programme globalisé « chômeurs de longue durée », les dotations relatives aux stages ainsi qu'aux contrats dans le secteur non marchand ont été ajustées en fonction des effectifs concernés par ces dispositifs. Les crédits consacrés au contrat initiative emploi (CIE) progressent en 2004 afin de favoriser l'insertion professionnelle des publics en difficulté dans le secteur marchand.

c) Les crédits consacrés à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques (agrégat 4)

Ces crédits connaissent, en 2004, une progression significative, passant de 1,05 milliard d'euros en 2003 à 18,38 milliards d'euros en 2004. Cette progression résulte principalement de la réintégration au sein du budget du coût des allègements de charges sociales, antérieurement portées par le FOREC. Cette mesure permet de simplifier et de rendre plus lisible les relations entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale.

Le budget 2004 confirme également la priorité accordée au soutien à la création d'activités (+14,1%).

d) Le financement du retrait d'activité et la participation de l'Etat aux dépenses de chômage (agrégat 5)

Les crédits correspondants augmentent, en 2004, de 0,6%. Cette augmentation résulte principalement de la participation de l'Etat au financement de l'indemnisation du chômage. La progression de 9,1% de la subvention au fonds de solidarité reflète l'évolution du nombre de bénéficiaires des allocations de solidarité en 2004, bien que les conditions de versement de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) soient resserrées en 2004.

	Loi de finances pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Evolution en pourcentage
Retrait d'activité	424.940.000	316.750.000	- 25,5
Indemnisation du chômage – Fonds de solidarité	1.299.000.000	1.417.500.000	+ 9,1
Régime de retraite – Validation des points de retraite	3.050.000	3.050.000	0
Total	1.726.990.000	1.737.300.000	+ 0,6

Source : *Projet de loi de finances pour 2004.*

• La réforme de l'allocation de solidarité spécifique

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est accordée aux demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits à l'allocation assurance lorsque trois conditions sont remplies : la personne doit rechercher activement un emploi ; la durée antérieure d'activité doit correspondre à cinq ans d'activité salariée dans les dix ans précédant la fin du dernier contrat de travail) ; le niveau des ressources n'excède pas un plafond déterminé. Aujourd'hui, on peut estimer à 400.000 le nombre de personnes percevant cette allocation.

Trois mesures ont été décidées par le Gouvernement pour 2004 :

– la durée de versement de l'ASS est limitée à trois ans pour les bénéficiaires actuels et à deux ans pour les nouveaux entrants, à l'exception de ceux qui ont plus de 55 ans ;

– la majoration (+40%) accordée aux allocataires âgés de plus de 55 ans est supprimée pour les nouveaux entrants uniquement ;

– la réforme relative à la modification du plafond de ressources pour les couples, réforme qui ne concernait jusqu'à présent que les personnes entrées dans le dispositif après 1997, est étendue aux personnes entrées dans le dispositif avant cette date.

Votre Rapporteur spécial salue les mesures prises en faveur des bénéficiaires en matière d'intéressement : en effet, le cumul de l'ASS avec des revenus d'activités sera facilité. En outre, le maintien du droit à l'ASS est prévu pour les personnes qui retrouvent un emploi pour une période brève. Enfin, au

moment de l'attribution de l'allocation, la prise en compte des charges sera réalisée de manière plus favorable pour les personnes concernées.

• **Le financement des retraits d'activité**

Afin de favoriser le taux d'activité des salariés de plus de 55 ans, la participation de l'Etat au financement des retraits d'activité anticipés se réduit depuis 1997. Le projet de loi de finances pour 2004 poursuit et accentue cette politique. La diminution de 25,5% des crédits consacrés aux retraits d'activité reflète un resserrement des conditions d'accès aux préretraites ainsi qu'une responsabilisation accrue des entreprises dont les taux de contribution progressent en 2004.

2.- Les changements de nomenclature

Les modifications de la nomenclature constatées dans le projet de loi de finances pour 2004 sont les suivantes :

a) Les suppressions

On peut relever la suppression sur le chapitre 34-98 des articles 91 (Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue) et 92 (Commission nationale de la certification professionnelle) afin de poursuivre la globalisation des crédits de fonctionnement en administration centrale sur l'article 20 de ce même chapitre.

Sur le chapitre 43-71, on note la suppression de l'article 10 (subvention à l'AFPA) en parallèle avec la création de deux articles (11 et 12) afin de tracer la nature de la subvention : il s'agit d'une subvention non déconcentrée et déconcentrée.

b) Les créations

Sur le chapitre 33-92, on relève la création d'un article 10 afin de regrouper sur un même article les actions sociales communes à l'administration centrale et à l'administration territoriale. Sur le chapitre 43-71, deux articles sont créés : l'article 11 : « subvention à l'AFPA-crédits non déconcentrés » et l'article 12 : « subvention à l'AFPA-crédits déconcentrés ».

Sur le chapitre 44-70, on note la création de quatre articles permettant d'inscrire les dotations des nouveaux dispositifs d'insertion en faveur des publics en difficulté :

- l'article 44 : « Revenu minimum d'activité (RMA). Exonération » ;
- l'article 65 : « CIVIS. Accompagnement vers l'emploi » ;
- l'article 66 : « CIVIS-Accompagnement vers la création d'entreprise » ;
- l'article 67 : « CIVIS-Accompagnement vers l'emploi d'utilité sociale ».

c) Les modifications de libellé

Sur le chapitre 43-70, on relève la modification de libellé de l'article 90 avec la précision de la mention « soldes de paiement » dans le libellé : « actions expérimentales ». Sur le chapitre 44-70, à l'article 14, l'inscription des « mesures de parrainage » est ajoutée dans le libellé « programme de lutte contre le chômage de longue durée : mesures d'accompagnement de la globalisation ».

Mais il faut surtout relever une modification de nomenclature sur le chapitre 44-77 dans le cadre de la suppression du FOREC et de la rebudgétisation des exonérations de charges. On note la suppression de l'article unique 30 et la création de deux articles afin de distinguer les allègements relevant de la loi du 4 août 1995 (ristourne dite « Juppé ») et de la loi du 17 janvier 2003 (loi dite Fillon). L'article 31 est désormais consacré à la « réduction dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires » et l'article 32 à la « réduction dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires. Loi du 17 janvier 2003 »

B.- L'EXECUTION DES EXERCICES PRECEDENTS

1.- La situation d'exécution au 30 juin 2003

Il faut tout d'abord rappeler que les crédits inscrits en loi de finances pour 2003 s'élèvent à 15.724 millions d'euros. A la fin du premier semestre 2003, le montant des crédits ouverts est de 15.484 millions d'euros.

Si les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 sur le chapitre 31-61 relatif aux rémunérations principales (237,27 millions d'euros) n'ont été affectés par aucun mouvement au premier semestre 2003, un arrêté de transfert de 1.859.578 euros a en revanche été pris le 4 août au titre du transfert de 64 emplois et des crédits correspondants vers l'INSEE.

S'agissant du chapitre 31-62 relatif aux indemnités et allocations diverses, les crédits ouverts en loi de finances initiales pour 2003 (59,898 millions d'euros) ont été affectés par le transfert par arrêté du 10 juin de 175.786 euros en provenance du budget de la solidarité, correspondant au complément de transfert au titre du complément indemnitaire 2002 des ministres et par le transfert par arrêté du 4 août de 201.075 euros au profit de l'INSEE.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2003 sur le chapitre 33-92 « Autres dépenses d'action sociale » (7 millions d'euros) ont été modifiés par trois arrêtés de répartition en provenance des services du Premier Ministre pour un montant total de 233.600 euros au titre du soutien aux actions en faveur des handicapés. Par ailleurs un mouvement de 455.000 euros de l'article 30 (services déconcentrés) vers l'article 20 (administration centrale) a permis d'ajuster les crédits aux besoins constatés, l'article 20 portant non seulement les dépenses d'action sociale au profit des agents de l'administration centrale, mais également les actions nationales.

Les crédits inscrits au chapitre 34-94 « Statistiques et études générales » à hauteur de 6,757 millions d'euros ont été modifiés par une première mise en réserve à hauteur de 1,35 million d'euros par notification du 21 mars : cette mise en réserve n'a pas donné lieu à un blocage officiel ; des reports à hauteur de 3,538 millions d'euros par arrêté du 17 avril ; une mise en réserve de ces reports de 3,516 millions d'euros en date du 23 mai au titre de la procédure de maîtrise des dépenses publiques ; un mouvement interne de 400.000 euros de l'article 11 vers l'article 20 (programme de recherches) afin de solder les engagements 2002 ; un déblocage partiel de 2,7 millions d'euros suite à la notification du ministre du Budget du 22 juillet.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2003 sur le chapitre 34-98 « Administration centrale. Moyens de fonctionnement » à hauteur de 61,41 millions d'euros, ont été modifiés par des reports à hauteur de 25,616 millions d'euros (arrêtés du 7 mars et du 17 avril 2003) ; une mise en réserve de 5 millions d'euros par notification du 21 mars, sans blocage officiel consécutif ; une mise en réserve, suivie d'un blocage officiel, des reports à hauteur de 25,583 millions d'euros ; deux arrêtés de répartition en date du 12 juin et du 10 juillet 2003, pour un montant total de 27.525 euros, correspondant à la contribution du Fonds pour la réforme de l'Etat au projet « égalité des chances » conduit par le ministère ; un transfert de 100.000 euros en provenance du ministère des Finances (arrêté du 12 juin 2003) au titre de sa contribution au fonctionnement de la mission interministérielle aux mutations économiques ; des fonds de concours pour un total au premier semestre de 12.540 euros ; un décret d'annulation de fonds de concours (24 avril 2003) pour un montant de 9.528 euros.

S'agissant du chapitre 36-61 « Subventions aux établissements publics et autres organismes », les crédits inscrits en loi de finances initiales pour 2003 (1.206,07 millions d'euros) ont été modifiés par des fonds de concours à hauteur de 1 398.097 euros ; des reports à hauteur de 3,334 millions d'euros (arrêtés du 7 mars et du 17 avril 2003) ; une annulation de 50 millions d'euros par décret du 14 mars 2003 au titre de la maîtrise des dépenses publiques ; des mises en réserve suivies d'un blocage officiel de 6,784 millions d'euros.

Les crédits inscrits sur le chapitre 37-61 « Services déconcentrés. Moyens de fonctionnement » en loi de finances pour 2003 (89,299 millions d'euros) ont été modifiés par des fonds de concours à hauteur de 2,71 millions d'euros ; des annulations de fonds de concours à hauteur de 46.000 euros, dont 24.000 euros au titre du transfert de la gestion des fonds structurels européens à la région Alsace ; des reports à hauteur de 44,103 millions d'euros (arrêtés du 7 mars et du 17 avril 2003) ; une première mise en réserve non suivie d'un blocage officiel de 10 millions d'euros par notification du ministre du Budget du 21 mars 2003 ; une seconde mise en réserve à hauteur de 44 millions d'euros non suivie d'un blocage officiel ; un déblocage des crédits d'assistance technique à hauteur de 39,09 millions d'euros par notification du 7 juillet 2003 ; un dégel de 5 millions d'euros par notification du 22 juillet 2003.

Les crédits inscrits sur le chapitre 37-62 « Elections prud'homales » en loi de finances pour 2003 (0,259 million d'euros) ont été affectés par les mouvements

suivants : reports à hauteur de 33,55 millions d'euros (le montant élevé des reports s'expliquant par les modalités de financement des élections prud'homales par collectif budgétaire) par arrêtés du 7 mars et du 17 avril 2003 ; mise en réserve des reports à hauteur de 31,05 millions d'euros par notification du ministre du Budget du 22 avril 2003 ; débloqué des reports mis en réserve par notification du 12 juin 2003.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2003 pour le chapitre 37-63 « Dotation globalisée expérimentale de la région Centre » (16 millions d'euros) ont été modifiés par des reports à hauteur de 695.924 euros par arrêté du 17 avril 2003 ; une mise en réserve de ces reports, suivie d'un blocage officiel ; un déblocage des reports suite à la notification du 22 juillet 2003.

S'agissant de la chapitre 43-06 « Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage », les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 ont été modifiés par un mouvement interne au chapitre de 3,034 millions d'euros de l'article 81 (primes d'apprentissage) vers l'article 32 (revalorisation de la rémunération des stagiaires) afin d'ajuster la dotation aux conseils régionaux.

Les crédits inscrits sur le chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle » ont été affectés par les mouvements suivants : 250,25 millions d'euros de crédits reportés de la gestion 2002 ; 23,5 millions d'euros d'annulation de crédits par le décret du 14 mars correspondant à la première étape de régulation ; 32,1 millions d'euros de crédits mise en réserve suite à la notification du 21 mars ; une mise en réserve des reports par la notification du 22 avril à hauteur de 250,15 millions d'euros. Par note du 22 juillet, le ministère des finances a majoré la mise en réserve de 8 millions d'euros pour tenir compte de la prévision de dépense sur la validation des acquis de l'expérience.

Le chapitre 43-71 « Formation professionnelle des adultes » a été affecté par les mouvements suivants : 1,7 million d'euros de crédits reportés de la gestion 2002, 10 millions d'euros d'annulations de crédits par le décret du 14 mars, 15 millions d'euros de crédits mise en réserve suite à la notification du 21 mars, une mise en réserve des reports par la notification du 22 avril à hauteur de 1,72 million d'euros.

Sur le chapitre 44-01 « Programme nouveaux services-nouveaux emplois », le report de gestion de l'année 2002 s'élève à 65,7 millions d'euros (dont 51 millions d'euros liés à la loi de finances rectificative de décembre 2002). Le chapitre a également été affecté par les mouvements suivants : 84 millions d'euros de crédits annulés par le décret du 14 mars ; 20,72 millions d'euros de crédits mis en réserve suite à la notification du 21 mars ; 14,73 millions d'euros de reports mis en réserve par la notification du 22 avril.

Il faut rappeler que les crédits ouverts en 2003 sur ce chapitre s'élevaient à 2.766,33 millions d'euros. Le montant des crédits consommés au 30 juin 2003 s'établit à 1.142,65 millions d'euros: 1.141,42 millions d'euros ont été versés au CNASEA (article 20) au titre de l'aide initiale, de l'épargne consolidée et des conventions pluriannuelles et 1,23 million d'euros mandatés sur l'article 30 relatif

aux mesures d'accompagnement des projets. Par ailleurs, 583,94 millions d'euros ont été transférés aux autres ministères (article 10 relatif aux crédits à répartir) et se décomposant entre 431,94 millions d'euros au ministère de l'Education nationale, 132 millions d'euros au ministère de l'Intérieur et 20 millions d'euros au ministère de la Justice. Ces crédits doivent permettre la prise en charge des effectifs suivants :

EFFECTIFS DU PROGRAMME DES EMPLOIS JEUNES

Effectifs moyens prévus sur l'année 2003	
Education Nationale	34.000
Justice	1.800
Intérieur	13.311
Total Ministères	49.111

Total ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité	144.400
--	----------------

Total général	193.511
----------------------	----------------

Au premier semestre 2003, il a été procédé à trois répartitions pour un montant total de 583,94 millions d'euros : une répartition au profit de l'éducation nationale pour le financement des aides éducateurs dans les établissements publics et privés d'enseignement pour un montant de 431,94 millions d'euros ; une répartition au profit du ministère de l'intérieur d'un montant de 132 millions d'euros pour le financement des adjoints de sécurité ; une répartition au profit du ministère de la justice d'un montant de 20 millions d'euros.

Un mouvement de 1,1 milliard d'euros de l'article 10 vers l'article 20 a été réalisé afin de permettre au CNASEA de verser aux associations, aux collectivités locales et établissements publics la participation de l'Etat au financement des emplois jeunes.

Sur le chapitre 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté », les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été affectés par les mouvements suivants : 482,2 millions d'euros de crédits reportés de la gestion 2002 ; une mise en réserve de 55,57 millions d'euros de crédits suite à la notification du 21 mars ; une mise en réserve des reports de 272,52 millions d'euros par la notification du 22 avril.

On peut également noter :

– un mouvement interne de 801.644 euros de l'article 42 vers l'article 43 afin de financer l'avance au CNASEA pour le paiement des contrats emplois ville ;

– un mouvement de 200,28 millions d'euros de l'article 42 vers l'article 41 pour le financement des 80.000 contrats emploi solidarité (CES) supplémentaires annoncés par le ministre ;

– un mouvement de l'article 31 vers le 91 à hauteur de 4,54 millions d'euros pour le financement des contrats de plan Etat-région ;

– un mouvement de l'article 51 vers le 55 de 24,64 millions d'euros en vue du financement des entreprises d'insertion.

Concernant le chapitre 44-71 « Reclassement des travailleurs handicapés », le premier semestre 2003 a été marqué par la mise en réserve de 13,2 millions d'euros de reports obtenus au titre de la gestion 2002.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 sur le chapitre 44-73 « Relations du travail et amélioration des conditions de travail », à hauteur de 32,02 millions d'euros, ont été affectés par les mouvements suivants :

– 8,61 millions d'euros de reports (arrêtés du 7 mars et du 17 avril 2003) ;

– une mise en réserve non suivie d'un blocage officiel de 1,64 million d'euros dans le cadre de la procédure de maîtrise des dépenses publiques (notification du 21 mars 2003) ;

– une mise en réserve suivie d'un blocage officiel des reports à hauteur de 8,58 millions d'euros (notification du 22 avril).

Par ailleurs 130.000 euros en provenance des articles 60 (FACT) et 90 (santé et sécurité au travail) sont venus abonder l'article 40 portant l'aide à la formation des conseillers prud'homaux.

Les crédits inscrits au chapitre 44-77 « Compensation de l'exonération de cotisations sociales » ont été affectés par deux mouvements : 133,02 millions d'euros de reports de crédits de la gestion 2002 (dont 79 millions d'euros au titre de la loi de finances rectificative d'automne) et une mise en réserve des reports à hauteur de 54,02 millions d'euros suite à la notification du 22 avril.

Quant aux crédits inscrits sur le chapitre 44-79 « Promotion de l'emploi et adaptations économiques », les mouvements constatés concernent :

– 144,5 millions d'euros de crédits reportés de la gestion 2002 (dont 20 millions d'euros au titre de la loi de finances rectificative d'automne) ;

– des rattachements de fonds de concours à hauteur de 70,4 millions d'euros ;

– des annulations de fonds de concours d'un montant 3,6 millions d'euros ;

– une mise en réserve de crédits à hauteur de 17 millions d'euros suite à la notification du 21 mars ;

– 102,7 millions d'euros de reports gelés suite à la notification du 22 avril.

Divers mouvements internes sont intervenus dans ce chapitre comme un mouvement de l'article 36 vers l'article 40 à hauteur de 5,1 millions d'euros afin de permettre aux services déconcentrés de payer les allocations de chômage partiel. Deux mouvements de 14,4 millions d'euros en provenance de l'article 36 ont abondé en gestion l'article 50 en vue de délégation de crédits nécessaires à la couverture financière de plans sociaux. 6,2 millions d'euros ont été amenés à partir de l'article 36 vers l'article 50 en vue du prochain transfert à la DATAR relatif au protocole Metaleurop. Il convient enfin de noter un mouvement de l'article 32 vers l'article 31 à hauteur de 3,9 millions d'euros pour l'avance de mai à l'UNEDIC au titre des PRP-ASFNE et deux mouvements de l'article 36 vers les articles 31 et 32 à hauteur de 49,8 millions d'euros pour l'avance de juillet et août à l'UNEDIC au titre des PRP et des ASFNE.

Quant au chapitre 44-80 « Dotation globalisée expérimentale de la région Centre », il a été affecté par deux mouvements : 3,59 millions d'euros de crédits reportés de la gestion 2002 et une mise en réserve des reports à hauteur de 3,59 millions d'euros suite à la notification du 22 avril.

2.- Etat de la régulation budgétaire au 30 juin 2003

Au cours du premier semestre 2003, le budget du ministère du travail a connu une procédure de régulation budgétaire se déroulant en trois étapes : la mise en réserve budgétaire des crédits suite à la notification du 3 février ; l'annulation de crédits par décret du 14 mars conjuguée à une nouvelle mise en réserve de crédits suite à la notification du 21 mars et le gel d'une partie des reports de l'exercice 2002 suite à la notification du 22 avril.

a) La mise en réserve budgétaire

Par lettre du 3 février, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a mis en place une procédure de mise en réserve d'innovation et de précaution destinée à maîtriser les déficits publics. Sur le titre III, les chapitres épargnés par la mise en réserve sont les chapitres relatifs aux dépenses de personnel et les chapitres 37-62 « Elections prud'homales » et 37-91 « Frais de justice et de réparations civiles ». Sur le titre IV, ont été exclus de la réserve de précaution les crédits relatifs aux handicapés ainsi que les chapitres 44-77 « Compensation de l'exonération des cotisations sociales », 44-80 « Dotation globalisée expérimentale de la région Centre » et 46-71 « Fonds national du chômage ».

La mise en réserve totale notifiée atteint 335,62 millions d'euros dont 325,88 millions d'euros en dépenses ordinaires et 9,74 millions d'euros en dépenses en capital.

b) La deuxième étape de régulation

Cette deuxième phase s'articule en deux points :

– l'annulation de 167,5 millions d'euros par décret du 14 mars dont 50 millions d'euros sur le chapitre 36-61 « Subventions aux établissements publics et autres organismes », 23,5 millions d'euros sur le chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle », 10 millions d'euros sur le chapitre 43-71 « Formation professionnelle des adultes » et 84 millions d'euros sur le chapitre 44-01 « Programme nouveaux services-nouveaux emplois ».

– la mise en réserve des crédits à hauteur de 1.689 millions d'euros par lettre du 21 mars du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire (cette notification se substituant à celle de février).

c) La mise en réserve des reports

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, 1.678,5 millions d'euros de reports de la gestion 2002 ont été accordés dont 188,8 millions d'euros au titre des reports anticipés (arrêté du 7 mars 2003) et 1.489,7 millions d'euros au titre des reports définitifs (arrêtés du 18 mars 2003 pour les dépenses en capital et du 14 avril 2003 pour les dépenses ordinaires). Sur ce montant, 877,9 millions d'euros soit 52,3% ont fait l'objet d'une mise en réserve par notification du ministère des finances du 22 avril.

Sur le titre III, la mise en réserve affecte l'ensemble des chapitres (y compris les crédits de l'assistance technique du Fonds social européen inscrits sur le chapitre 37-61) hors dépenses de personnel. Sur le titre IV, seuls les chapitres 43-72 « Fonds social européen » et 46-71 « Fonds national du chômage » ont été exclus de la procédure de mise en réserve des reports.

Les mises en réserves successives ont fait l'objet d'aménagements en plusieurs étapes :

– un dégel des reports est intervenu par note du 11 juin du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire pour les chapitres suivants : dégel intégral des reports du chapitre 37-62 « Elections prud'homales » à hauteur de 31,05 millions d'euros ; un dégel de 47 millions d'euros au titre des entreprises d'insertion dont 45,42 millions d'euros sur le chapitre 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté » et 1,48 million d'euros sur le chapitre 44-80 « Dotation globalisée expérimentale de la région Centre » ;

– un dégel des reports 2002 de l'assistance technique du Fonds social européen (chapitre 37-61 « Services déconcentrés. Moyens de fonctionnement ») par notification du 7 juillet.

Par note du 22 juillet, le ministère du budget a proposé le schéma suivant : le dégel de 32 millions d'euros sur les chapitres 34-94 « Statistiques et études générales », 34-98 « Administration centrale. Moyens de fonctionnement », 37-61

« Services déconcentrés. Moyens de fonctionnement », 37-63 « Dotation globalisée expérimentale de la région Centre » et 57-92 « Equipements administratifs et divers » à quoi s'ajoute la conversion du gel résiduel sur ces chapitres en objectif de reports sur l'exercice 2004, viennent en contrepartie de diverses majorations de mises en réserve : sur l'ANPE (mises en réserves portées à 5 millions d'euros) ; sur la validation des acquis de l'expérience (majoration des mises en réserve à hauteur de 8 millions d'euros) ; sur le chapitre 44-79 « Promotion de l'emploi et adaptations économiques » (19 millions d'euros de majoration de réserves) dont 10 millions d'euros au titre de la mesure EDEN et 9 millions d'euros au titre de la GPEC.

C.- DES DOTATIONS RENFORCEES POUR L'ADMINISTRATION GENERALE DU MINISTERE EN 2004

TABLEAU RECAPITULATIF DES DOTATIONS POUR 2004 COMPAREES A CELLES PREVUES DANS LA LOI DE FINANCES POUR 2003

(en millions d'euros)

CHAPITRE		Loi de finances pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Evolution %
31-61	Rémunérations principales	237,27	248,92	4,91%
31-62	Indemnités	59,90	59,21	- 1,17%
31-96	Autres rémunérations	11,66	13,72	17,58%
32-97	Pensions	65,90	66,00	0,15%
33-90	Cotisations sociales	34,83	35,00	0,49%
33-91	Prestations sociales	8,32	8,43	1,36%
33-92	Actions sociales	7,00	7,20	2,86%
37-61 article 13	CEF et secrétariats	1,50	1,50	0,00%
37-63	Rémunérations personnel Centre	13,13	13,12	0,30%
Total personnel		439,51	453,16	3,10%
34-98 article 10	Ministre et cabinet ministériel	1,35	1,35	0,00%
34-98 article 20	Moyens de fonctionnement administration centrale	60,06	60,29	0,38%
Total administration centrale – Moyens de fonctionnement		61,41	61,64	0,37%
37-61 article 11	Moyens de fonctionnement des services déconcentrés	78,41	78,54	0,17%
37-61 article 60	Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	9,39	9,39	0,00%
37-63 article 20	Dotation globalisée de la région Centre	2,87	2,83	0,00%
37-91	Frais de justice	0,76	0,76	0,00%
Total fonctionnement		152,84	153,16	0,24%
57-92	Autorisation de programme	10,49	10,00	- 4,67%
	Crédits de paiement	2,70	8,20	203,70%
Total fonctionnement y compris immobilier		155,54	161,40	3,77%
TOTAL GÉNÉRAL		595,05	614,52	3,27%

1.- Les mesures de personnel

Le ministère souhaite faire jouer à ses agents un rôle stratégique dans un contexte de mutations sociale économique, caractérisé par une demande sociale accrue et un souci convergent des droits des salariés et de l'efficacité économique. Les services devront notamment s'investir dans les nouveaux modes de gestion et de pilotage ayant vocation à se développer dans le cadre de la nouvelle loi organique des lois de finances. C'est la raison pour laquelle le ministère souhaite, à travers les mesures de personnel du projet de loi de finances pour 2004, reconnaître davantage les compétences de ses agents grâce à des mesures statutaires ou indemnitaires adéquates et leur donner les moyens d'accomplir leurs missions en renforçant les effectifs affectés aux fonctions stratégiques du ministère.

Le ministère poursuit en outre un objectif de réduction des écarts entre les agents travaillant dans son champ de compétence et ses effectifs budgétaires. Des mesures de régularisation proposées en 2004 devront permettre de mettre en cohérence les effectifs réels du ministère et les emplois votés par le Parlement.

Enfin, le ministère contribue à la réduction des effectifs de la fonction publique en supprimant la moitié des postes libérés par les départs en retraite.

a) La dynamisation des carrières

La dynamisation des carrières passe tout d'abord par la réforme du corps des contrôleurs du travail ; celle-ci vise à mettre leur statut en adéquation avec les responsabilités qui leur incombent. Il convient en effet de prendre en compte l'accroissement et de la diversification de leurs missions (fonctions de contrôle plus importantes dans les PME dans le cadre du passage aux 35 heures, interventions accrues en matière d'hygiène et de sécurité. La réforme consiste en une revalorisation de la grille indiciaire permettant un meilleur déroulement de carrière au sein du corps. On peut relever que le coût de la réforme des contrôleurs du travail a été évalué en année pleine à 3,324 millions d'euros. A ce titre, une provision de 2,345 millions d'euros a été obtenue sur la période 2002-2003 (1,219 million d'euros en loi de finances initiale pour 2002 et 1,126 million d'euros en loi de finances initiale pour 2003) pour mettre en œuvre cette réforme. Dans le projet de budget pour 2004, une provision complémentaire de 1 million d'euros permettra de financer la réforme en année pleine.

Un deuxième élément est la création d'un statut d'emploi de secrétaire général des comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI)⁽¹⁾. Pour cela, une provision de 0,198 million d'euros permettra de financer la mise en place d'un statut et la création de 22 emplois. Votre Rapporteur spécial s'interroge quant à l'opportunité de créer aujourd'hui de nouveaux statuts donc de complexifier la gestion du personnel, alors que l'objectif devrait être au contraire d'aller vers une plus grande simplicité et lisibilité de cette gestion.

(1) *Le secrétaire général de CTRI a pour mission d'aider les membres du comité technique, en liaison avec la conférence administrative régionale, à assurer la cohérence entre les objectifs liés au projet collectif des services du ministère dans la région et les ressources qu'ils peuvent mobiliser. Les missions qui lui sont confiées doivent s'inscrire dans le cadre d'une gestion modernisée et dans un contexte de renforcement des régions en tant que centres de décision.*

De même, la création d'un statut d'emploi de secrétaire général en administration centrale ⁽¹⁾ est prévue. Le ministère, qui ne disposait pas jusqu'à présent d'emplois de secrétaires généraux dans sa structure d'emplois, souhaite créer en 2004, quatre emplois de secrétaires généraux pour la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal, la commission nationale de certification professionnelle, la mission interministérielle des mutations économiques et le conseil national des missions locales. Cette mesure a pour objectif de mettre en cohérence les emplois du ministère avec les effectifs affectés aux missions qui lui sont confiées. Une provision de 0,128 million d'euros est prévue à cet effet.

Un des objectifs du ministère est de favoriser la mobilité entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Le ministère met ainsi progressivement en place une filière administrative en services déconcentrés et procède à des transferts d'emplois en projet de loi de finances. C'est la raison pour laquelle il est demandé en 2004 le transfert de 19 emplois des services déconcentrés vers l'administration centrale afin d'assurer la régularisation de la situation administrative d'agents des services déconcentrés mis à disposition de l'administration centrale ⁽²⁾.

La création d'une filière administrative d'agents de catégorie B a pour objectif de recentrer les contrôleurs qui exercent des fonctions administratives en services déconcentrés, sur les missions qui leurs sont spécifiques. En 2002 et 2003, 90 emplois de secrétaires administratifs ont été créés par transformation. Le renforcement de ce corps est demandé dans le projet de budget pour 2004 grâce à la création de 50 emplois de secrétaires administratifs par transformation de 50 emplois de catégories C.

b) Mesures de transformation et de repyramidage d'emplois

Ces mesures ont pour objectif de renforcer qualitativement la ressource du ministère sur certaines missions stratégiques d'expertise et d'appui aux services par :

– la création de trois emplois d'ingénieurs de sécurité et de prévention (agents contractuels) par transformation d'emplois d'agents administratifs. Ces emplois permettront de recruter des experts en matière de risques chimiques, physiques, biologiques et toxicologiques. Ils viendront en appui des services dans leur mission de contrôle sur l'effectivité du droit dans le champ de la santé sécurité au travail, dans un contexte de renforcement des interventions de l'inspection du travail dans les entreprises à hauts risques ;

– la création de deux emplois d'ingénieurs de recherche par transformation d'emplois de contractuels. En effet, l'évolution des missions des directions d'administration centrale (pilotages des services, accompagnement de la

(1) Le développement des missions du ministère du travail a conduit à la mise en place de plusieurs structures administratives qui lui seront rattachées et dont il assurera la tutelle et la prise en charge fonctionnelle. Il devra notamment mettre à disposition de ces structures des personnels de direction qui assureront des fonctions de secrétaires généraux.

(2) Il s'agit d'un emploi de directeur du travail (emploi fonctionnel), de neuf emplois de directeurs du travail, de cinq emplois de directeurs adjoints du travail, de deux emplois d'inspecteurs du travail, d'un emploi d'agent contractuel hors catégorie et d'un emploi d'agent contractuel de deuxième catégorie.

modernisation de l'Etat) exige le renforcement de compétences spécifiques (économiques, sociologiques) difficiles à trouver au sein de l'administration du travail. C'est la raison pour laquelle le ministère souhaite pouvoir recruter des agents relevant du corps des ingénieurs techniques et administratifs de recherche et de formation ;

– la création de deux emplois d'attachés INSEE par transformation d'emplois de contractuels et de deux emplois de contrôleurs INSEE par transformation d'emplois de contrôleurs du travail pour poursuivre le renforcement des effectifs des services d'évaluation des politiques de l'emploi (SEPES) en services déconcentrés ;

– l'ouverture de débouchés de carrières aux agents du ministère dans les corps où l'accès aux emplois de promotion sont particulièrement difficiles compte tenu de la faiblesse du nombre d'emplois dans les grades supérieurs. Ces mesures concernent le corps des administrateurs civils pour lequel il est demandé le repyramidage et la transformation de six emplois d'administrateurs en emplois d'administrateurs civils hors classe ; le corps des conseillers d'administration pour lequel il est demandé un repyramidage par transformation de deux emplois d'attachés principaux en emplois de conseillers d'administration ; le corps des secrétaires administratifs pour lequel il est demandé un repyramidage par transformation de trois emplois de secrétaires administratifs de classe normale d'administration centrale en emplois de secrétaires administratifs de classe supérieure (un emploi) et de classe exceptionnelle (deux emplois) ; le corps de l'inspection du travail pour lequel un repyramidage est demandé par transformation de vingt emplois de directeurs adjoints du travail en emplois de directeurs du travail ; les agents contractuels pour lesquels un repyramidage est demandé par transformation de deux emplois de contractuels hors catégorie en emplois de contractuels HEB.

Le ministère a également fait des démarches en vue de renforcer l'encadrement en administration centrale afin d'accompagner les démarches de modernisation de l'Etat ; de créer un emploi de sous-directeur par transformation d'un emploi d'administrateur civil hors classe ; de créer un emploi de directeur de projet par transformation d'un emploi d'administrateur civil hors classe ; de transformer dix emplois de catégorie C en emplois d'attachés d'administration centrale pour renforcer les capacités de pilotage et de coordination du ministère ; de prendre en charge neuf agents du CNASEA reclassés au ministère. Dans le cadre de la délocalisation du CNASEA à Limoges, le ministère du travail, qui assure la tutelle de l'établissement conjointement avec le ministère de l'agriculture, a assuré le reclassement au sein de ses services des agents du CNASEA qui ne souhaitaient pas partir à Limoges. Afin de terminer le reclassement au sein du ministère du travail de la totalité des agents concernés, neuf emplois et les crédits correspondants (487.971 euros) sont transférés par le ministère de l'éducation nationale (cf. mesures de transfert) sur la section « Travail ».

Le ministère poursuit par ailleurs la démarche lancée depuis deux ans visant à assurer la mise en cohérence de ses effectifs avec la structure de ses emplois afin de réduire les écarts entre ses effectifs réels et ses effectifs budgétaires. Diverses

mesures sont demandées dans le projet de loi de finances pour 2004 pour régulariser la situation de ses agents en situation précaire. Ainsi, cent emplois d'attachés d'administration seront créés par transformation pour permettre de poursuivre la mise en œuvre du plan de titularisation d'agents contractuels de catégorie A. Trente six emplois de contractuels seront créés pour assurer une prise en charge sur des contrats du ministère du travail de trente six agents travaillant sur la gestion des crédits d'assistance technique du Fonds social européen. Cette mesure, qui constitue la première tranche d'un plan de régularisation des personnels FSE, a pour objet de répondre aux préconisations de la cour des comptes. Cette dernière souhaitait qu'il soit mis fin aux mises à disposition, par des organismes extérieurs, de personnels travaillant pour les ministères gérant des fonds européens en inscrivant dans leurs budgets les emplois correspondant à la force de travail employée.

Quant à l'effort de revalorisation des régimes indemnitaires des personnels d'administration centrale et des services déconcentrés, il se poursuit en 2004. Il concerne principalement les agents de catégorie C et les agents contractuels du ministère. A ce titre, une enveloppe de 1 million d'euros est proposée dans le projet de budget pour 2004.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre d'une réforme visant à intégrer les primes dans les rémunérations principales des agents en contrat à durée déterminée, un transfert de crédits de 2,261 millions d'euros est opéré entre les chapitres des rémunérations accessoires et principales. Neuf emplois seront transférés du ministère de l'éducation nationale au budget du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité – secteur travail, dans le cadre de la délocalisation du siège du CNASEA à Limoges ; un emploi d'agent contractuel de première catégorie et les crédits correspondants seront transférés à l'Agence du développement de l'administration électronique (ADAE).

Il faut également relever que le ministère du travail contribue à l'effort de réduction des effectifs de la fonction publique en supprimant dans le projet de budget pour 2004, soixante et onze emplois (deux A, huit B et soixante et un C) correspondant à la moitié des départs à la retraite 2004 des agents du ministère.

c) Les crédits de personnel

Les crédits de personnel (chapitres 31-61 à 33-91, 37-61 article 13 et 37-63 article 10), passent de 432,51 millions d'euros à 445,92 millions d'euros en 2004 (soit +13,41 millions d'euros). Des augmentations de crédits d'une part, et des suppressions de crédits d'autre part, auront lieu dans le projet de loi de finances pour 2004 dans le cadre des mesures suivantes :

(en millions d'euros)

Réforme du statut des contrôleurs du travail	+ 1
Transformations et repyramidages d'emplois	+ 1,33
Régularisation d'agents mis à disposition	+ 2,06
Reclassement d'agents du CNASEA	+ 0,49
Revalorisation indemnitaire	+ 1
Ajustement des crédits de rémunération pour tenir compte de la revalorisation du point de la fonction publique en décembre 2002	+ 2,16
Ajustement des crédits de pensions civiles aux besoins des services	+ 0,099
Revalorisation des crédits de prestations sociales	+ 0,075
Ajustement des crédits de rémunération principale aux besoins des services	+ 6,99
Ajustement des crédits de rémunération pour tenir compte des suppressions d'emplois	- 1,74
Transfert d'un emploi à l'ADAE	- 0,053

2.- Les crédits d'action sociale

Les crédits d'action sociale s'élèvent à 7,2 millions d'euros en 2004. Ils sont principalement destinés à financer les actions suivantes : la participation du ministère à la restauration collective ; l'aide aux parents ; la médecine de prévention ; l'action en faveur des agents (secours ou prêts à taux zéro) ; les prestations sociales ministérielles ou interministérielles ; les subventions aux associations du personnel et à la Mutuelle générale des affaires sociales.

La dotation 2004 en augmentation de 0,2 million d'euros par rapport à 2003 permettra de maintenir à son niveau actuel la participation du ministère à la restauration collective, de développer des actions en faveur de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés et de développer des actions en faveur de la garde des jeunes enfants.

Les crédits d'action sociale (chapitre 33-92) étaient répartis jusqu'en 2003 sur 2 articles de prévision : l'article 20 relatif à l'action sociale à destination des agents de l'administration centrale et l'article 30 relatif à l'action sociale à destination des agents des services déconcentrés. Dans le projet de budget pour 2004, un article de prévision (article 10) est créé pour les actions à caractère national. Les crédits d'action sociale à caractère national couvrent tant les agents de l'administration centrale que ceux des services déconcentrés. L'action sociale à caractère national concerne principalement la subvention à la Mutuelle générale des affaires sociales qui a pour but une participation de l'administration à la cotisation des agents. Elle concerne aussi les subventions aux associations ou amicales du personnel à vocation nationale.

3.- Les moyens de fonctionnement

(en millions d'euros)

Imputation budgétaire	Libellé	Loi de finances pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Evolution
Chapitre 34-98 « Administration centrale. Moyens de fonctionnement »				
Article 10	Ministre et secrétaire d'Etat	1,35	1,35	0
Article 20	Administration centrale	58,94	60,29	+ 2,29
Total		61,41	61,64	+ 0,37
Chapitre 37-61 « Services déconcentrés »				
Article 11	Dotation globale	78,41	78,54	0,17
Article 60	Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle	9,39	9,39	0
Total		87,8	87,93	0,15
Chapitre 37-63 « Dotation globalisée Centre »				
		2,87	2,87	0
Chapitre 37-91 « Frais de justice »				
		0,76	0,76	0
Total des moyens de fonctionnement		152,84	153,20	+ 0,24

Les moyens de fonctionnement comprennent les crédits informatiques, de communication, de modernisation et de fonctionnement courant de l'administration centrale, des services déconcentrés, de l'institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de la formation professionnelle (CCPRA), de la commission nationale de certification professionnelle (CNCP) et les crédits du contentieux général.

a) Processus de globalisation partielle des moyens de fonctionnement de l'administration centrale

Dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, le ministère a entamé en 2003 un processus de globalisation partielle des moyens de fonctionnement de l'administration centrale calqué sur la globalisation des moyens de fonctionnement des services déconcentrés. Ce processus est poursuivi et achevé en 2004. Les crédits de fonctionnement de l'administration centrale, à l'exception de ceux concernant les ministres et secrétaires d'Etat (article 10), sont entièrement globalisés sur le chapitre 34-98 dans un article unique de prévision 20 « administration centrale ». Cet article intègre l'ancien article 91 pour les moyens de fonctionnement du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de la formation professionnelle d'un montant de 250.000 euros et l'ancien article 92 pour les moyens de fonctionnement de la commission nationale de certification professionnelle d'un montant de 865.533 euros.

La globalisation des crédits de fonctionnement permettra de modifier en profondeur les modes de gestion des services et les modes d'allocation des crédits disponibles. L'objectif poursuivi est d'optimiser l'utilisation des crédits mis à la disposition du ministère dans un contexte budgétaire de réduction des moyens de fonctionnement des administrations. Pour cela, les services gestionnaires des crédits de fonctionnement de l'administration centrale du ministère du travail devront établir en début d'année un budget prévisionnel par projet, par action, par programme et par niveau de priorité. Parallèlement, les administrations centrales du ministère disposeront d'une enveloppe de crédits de fonctionnement globalisée (actions de communication interne, frais de fonctionnement, frais de déplacement) qu'elles pourront utiliser avec une large autonomie dans la limite du plafond de l'enveloppe.

Les crédits de la loi de finances seront répartis en fonction des priorités arrêtées par le ministère. Un suivi précis de l'exécution de ces projets sera mené tout au long de l'année et permettra, au regard de leur niveau d'exécution, des crédits disponibles et des aléas budgétaires, une réallocation de la ressource sur des actions prioritaires (système d'information, grandes campagnes de communication, moyens de fonctionnement..) réajustées en cours d'année.

Au total, les crédits destinés pour 2004 aux moyens de fonctionnement enregistrent une légère hausse (+ 0,260 million d'euros). Toutefois, cette augmentation de crédits s'explique uniquement par des mesures de transfert interne intervenues dans le cadre de la globalisation des crédits. Le budget est à structure constante, reconduit par rapport à la loi de finances initiales pour 2003. Les augmentations incontournables des loyers, de tarifs publics et l'inflation ne sont donc pas compensés, ce qui devra conduire les services à mener une véritable politique de réduction de leurs coûts de fonctionnement et de rationalisation des ses structures.

Cependant, cette dotation doit permettre de maintenir, en matière de communication, la communication institutionnelle et interne du ministère et de financer deux grandes campagnes nationales sur le CIVIS et l'assurance emploi ; d'assurer au comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de la formation professionnelle les moyens de la réalisation de ses missions d'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle. A cet effet, un transfert du chapitre 34-94 article 11 « statistiques et études » d'un montant de 260.224 euros vers le chapitre 34-98 article 20 est proposé.

Le ministère entend en outre donner les moyens à la commission nationale de certification professionnelle de continuer à développer le répertoire informatisé de certification professionnelle dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de validation des acquis de l'expérience et de développement du titre professionnel.

Le ministère souhaite également renforcer l'infrastructure du système d'information, en démarrant un plan décennal de renouvellement du câblage des services déconcentrés, en renouvelant une partie des serveurs bureautiques de proximité et en augmentant le débit du réseau qui est de plus en plus sollicité. En contrepartie, les dépenses relatives aux projets du système d'information devront

diminuer par l'abandon d'anciennes applications et la fin du déploiement d'Accord mais les applications indispensables au fonctionnement du système d'information continueront à être maintenues et les projets déjà engagés seront poursuivis, en particulier « SITERE » (système d'information de l'inspection du travail) et « OLYMPE » (application de traitement informatique des dossiers COTOREP).

b) La dotation globale des services déconcentrés

Pour 2004, la dotation globale des moyens de fonctionnement des services déconcentrés (chapitre 37-61 article 11) bénéficie, par rapport à 2003, d'une augmentation de 136.000 euros. Cette augmentation s'inscrit dans la poursuite de la globalisation de la dotation de services déconcentrés. A ce titre, divers transferts sont prévus. Un abondement des crédits de statistiques de 100.000 euros provenant du chapitre 34-94 article 11, doit assurer un calibrage correct des moyens statistiques des services déconcentrés. Un abondement des crédits de fonctionnement de 36.000 euros provenant du chapitre 34-98 article 20, permettra d'assurer la prise en charge par les services déconcentrés de prestations qu'une gestion centrale ne justifie plus, par exemple, la maintenance bureautique dans les DOM-TOM ou l'augmentation des accès Internet dans certains services. Hormis ces transferts, la dotation globale de fonctionnement est identique à celle de 2003 soit : 78,41 millions d'euros.

c) Les catégories de dépenses de fonctionnement

Ces dépenses se répartissent en trois grandes catégories : les dépenses courantes (loyers, fluides, ménage, fournitures de bureau et consommables) pour un montant de 61,3 millions d'euros ; les dépenses pluriannuelles (plans de renouvellement du parc automobile, du parc de mobiliers, du parc de micro-ordinateurs, du programme d'entretien des locaux) pour un montant de 10 millions d'euros ; et les dépenses sur programmes (communication, formation, études et statistiques) pour un montant de 7,11 millions d'euros.

Les crédits 2004 étant équivalents à ceux de 2003 l'absorption de la hausse des loyers et des tarifs publics estimée à 1,3 million d'euros sera réalisée par un effort de maîtrise des dépenses courantes et un ralentissement des dépenses pluriannuelles ce qui conduira à un rééchelonnement dans le temps du renouvellement des parcs d'équipements et de l'entretien des locaux.

d) La dotation d'équipement

LA DOTATION D'EQUIPEMENT (CHAPITRE 57-92 HORS ARTICLE 40)

(en millions d'euros)

		Loi de finances pour 2003		Projet de loi de finances pour 2004	
		AP	CP	AP	CP
Article 10	Administration centrale	0,15	–	–	0,40
Article 30	Services déconcentrés	10,00	2,70	9,08	7,10
Article 60	Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle	0,34	–	0,92	0,70
Total		10,49	2,70	10	8,20

Les autorisations de programmes demandées pour 2004 correspondent à la poursuite du programme de relogement des services déconcentrés rendus nécessaires par la vétusté des locaux et à leur adaptation à l'accueil des usagers. Elles permettront aussi de poursuivre les opérations de rénovation de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

On peut relever que l'année 2004 est marquée par une forte hausse des crédits de paiement demandés correspondant au financement d'opérations lourdes lancées les années précédentes et arrivant à échéance entre 2004 et 2006.

D.- EXPERIMENTATION ET PREPARATION DE LA LOLF

1.- Des expérimentations de nouveaux modes de gestion intéressantes

a) *Expérimentation de globalisation des crédits en région Centre*

Il faut tout d'abord rappeler que cette expérimentation fait suite aux décisions du comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) du 12 octobre 2000 qui précisait que « *chaque ministère engagera au cours de l'année 2001, une démarche de contractualisation assortie de globalisation des moyens de fonctionnement et de rémunération avec certains services déconcentrés* ».

Le ministère de l'emploi s'est engagé en 2002 dans une démarche de contractualisation avec la région Centre. Un contrat triennal passé entre le ministère et les services dans la région Centre et signé par le trésorier payeur général de région définit les priorités d'action assignées à la région, ainsi que les résultats attendus assortis d'indicateurs. Ce contrat fixe par ailleurs pour la période 2002-2004 les moyens correspondants aux objectifs à atteindre. Cette contractualisation a trouvé sa traduction budgétaire dans la création d'un chapitre dédié (chapitre 37-63) regroupant les moyens de rémunération (article 10) et de fonctionnement (article 20) alloués à la région sur la base d'un budget triennal élaboré par l'administration centrale et les services de la région.

Sur les trois années du contrat, le budget globalisé et les effectifs se décomposent de la façon suivante :

	Loi de finances pour 2002	Loi de finances pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004
Crédits de personnel, article 10 du chapitre 37-63	12.927.737	13.131.210	131.170.470
Crédits de fonctionnement, article 20 du chapitre 37-63	3.072.677	2.869.204	2.829.944
Total	16.000.414	16.000.414	16.000.414
Effectifs	387	384	381

Source : Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

L'expérimentation a été étendue dans le budget pour 2003 à une partie des crédits d'intervention. Ainsi, la région Centre a-t-elle été chargée de mettre en œuvre à titre expérimental le programme « accès à l'emploi » conformément à la structure de programmes arrêtée par le ministre par courrier du 9 janvier 2003. A ce titre, une dotation globalisée a été mise en place sur un chapitre unique (44-80 « Dotation globalisée expérimentale de la région Centre ») doté d'un article unique, et regroupant les crédits pilotés au niveau déconcentré relevant du programme « accès à l'emploi » et auparavant inscrits sur les chapitres 43-70 (« Financement de la formation professionnelle » et 44-70 « Dispositifs d'insertion des publics en difficulté »).

Il a été demandé à la région d'identifier ses priorités sur la base d'un diagnostic territorialisé de la situation de l'emploi, de s'interroger sur la coordination territoriale des politiques publiques et l'articulation avec les autres acteurs du service public de l'emploi (ANPE, AFPA) et de définir des objectifs de résultats et les indicateurs associés à ces objectifs.

Il faut rappeler que la mise en place de cette expérimentation a engagé l'administration centrale et les services en région Centre depuis l'automne 2001 dans une démarche de co-construction de budgets prévisionnels au premier euro et dans une perspective pluriannuelle. Le suivi budgétaire de cette expérimentation a donné lieu à de nombreuses réunions entre le ministère et la direction du budget. Ces réunions, relayées en région Centre par les échanges entre les services du travail et de la trésorerie générale de région ont permis d'affiner les modes de budgétisation et la construction des budgets prévisionnels.

Le CTRI est chargé de répartir les dotations entre les différents services – direction régionale et directions départementales – sur la base des budgets prévisionnels présentés par chaque service. Il est à ce titre conduit à arbitrer entre les besoins exprimés par les différents services.

La détermination définitive des enveloppes de fonctionnement allouées à chaque service donne lieu à une véritable procédure contradictoire et s'appuie sur des critères partagés (sous forme de ratios notamment). Les dotations budgétaires arrêtées pour chaque service sont ensuite traduites en objectifs de résultat quantifiés. Un système de suivi a été mis en place : l'élaboration du tableau de pilotage et des indicateurs d'alerte associés est en cours.

• **La fongibilité des crédits**

Cette expérience doit être saluée en ce qu'elle permet une mise en œuvre concrète de la fongibilité budgétaire. Les crédits disponibles apparus en gestion 2002 sur l'article regroupant les crédits de rémunération ont fait l'objet d'une « requalification », ont été basculés sur l'article regroupant les crédits de fonctionnement. Les crédits disponibles apparus au titre des rémunérations se justifient notamment par un niveau de postes vacants supérieur aux hypothèses retenues pour l'élaboration du budget prévisionnel. En 2002, 669.857 euros ont ainsi été requalifiés. Après un an d'expérimentation, il apparaît que la mise en œuvre de la

fongibilité asymétrique ne s'est pas traduite par une augmentation des dépenses de fonctionnement pour les services en région Centre. L'analyse des ratios annuels de fonctionnement des services déconcentrés montre en effet que la structure des dépenses de fonctionnement en région Centre ne diffère pas sensiblement de celles des autres régions et même, que la dépense moyenne par agent en 2002 est inférieure à la moyenne nationale.

Les crédits supplémentaires liés à la requalification seront affectés, sur décision du CTRI, au financement de projets lourds d'aménagement de locaux ou d'équipements des services, comme la restructuration intégrale sur trois ans de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du Loiret.

• Programme « accès à l'emploi » : l'élaboration d'un plan d'action en faveur des jeunes

L'objectif retenu par la région Centre sur la base d'un diagnostic territorial de la situation de l'emploi concerne l'emploi des jeunes : il s'agit de diminuer le différentiel entre la part des jeunes demandeurs d'emploi au niveau régional et celle constatée au niveau national. Pour autant, l'élaboration d'un plan d'action pour l'insertion des jeunes ne signifie pas qu'une priorité soit donnée aux jeunes au détriment des autres publics. Le choix de cet objectif se justifie par :

- le niveau du différentiel constaté au 31 décembre 2002 : 1,6 point ;
- la lisibilité de cet objectif, qui facilite la mobilisation des services dans un contexte d'apprentissage de nouveaux modes de gestion publique ;
- la pertinence de cet objectif dans une optique de meilleure articulation des actions des différents acteurs (y compris collectivités territoriales) au niveau territorial.

Un plan d'action opérationnel a été établi pour atteindre cet objectif. Il identifie quatre priorités, les dispositifs et actions concourant à ces priorités et les indicateurs d'activité et de résultat associés. Il s'agit d'améliorer :

- l'accueil des jeunes dans les structures d'accueil, d'information et d'orientation ;
- l'insertion des jeunes bénéficiaires de contrats aidés (CES, CEC, insertion par l'activité économique) ;
- l'accès des jeunes aux dispositifs de la formation professionnelle ;
- l'insertion des jeunes par l'accès à l'emploi marchand et à l'emploi durable.

Une première ventilation des crédits inscrits sur le chapitre 44-80 sur chacune des orientations du plan d'action a été effectuée, la prochaine étape consistant à présenter un véritable budget prévisionnel sur ce périmètre en « coût complet », c'est-à-dire en intégrant les crédits de fonctionnement et de rémunération associés. Le plan d'action pourra dans un second temps être élargi aux autres publics.

b) Les autres expérimentations

Le ministère a souhaité poursuivre et approfondir la démarche engagée avec la région Centre et associer d'autres régions aux travaux de modernisation de la gestion publique et de préparation du ministère à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. On peut noter que sept autres régions sont engagées depuis 2003 dans des expérimentations qui viendront compléter les conclusions tirées du travail réalisé en région Centre. Quatre thèmes d'expérimentation jugés prioritaires ont été définis :

- l'accès à l'emploi ;
- la politique du travail ;
- la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- la structuration du contrôle de gestion déconcentré et du dialogue de gestion avec l'administration centrale.

Chaque thème fera l'objet d'une expérimentation menée conjointement par deux régions selon la répartition suivante :

Thème	Régions
Accès à l'emploi	Centre et Champagne-Ardenne
Politique du travail	Rhône-Alpes et Bourgogne
Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	Midi-Pyrénées et PACA
Contrôle de gestion	Lorraine et Franche-Comté

Source : Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

Toutes les expérimentations prévues relèvent d'une approche commune, destinée à préparer la prise en compte de la future loi organique et la mise en œuvre du plan triennal de contrôle de gestion. Parmi les résultats intéressants de ces expériences, il faut citer :

- la définition de processus locaux de pilotage par objectifs, conduits à l'échelon régional ;
- la désignation d'un secrétaire régional du CTRI et l'organisation d'une formation commune aux SG de CTRI mise en œuvre par l'INTEFP ;

– la coordination avec les préfets et la commission administrative régionale (CAR) ;

– l'identification des ressources affectées à chaque objectif et la production de ratios de gestion ;

– la réflexion sur les modalités de mise en œuvre d'un dialogue de gestion annuel avec l'ensemble des directions de l'administration ;

– l'identification des points forts et des points faibles du système d'information au regard des besoins liés à cette démarche.

L'année 2004 est la dernière année du contrat pluriannuel passé avec la région Centre dans le cadre de l'expérimentation de la fongibilité des moyens de fonctionnement et de personnel grâce à leur inscription sur un chapitre unique. L'enjeu principal de cette expérimentation est la définition de nouveaux modes de fonctionnement administratif et notamment l'articulation entre les échelons régionaux et départementaux. Conformément aux termes du contrat, la dotation 2003 de la région centre est reconduite dans le projet de loi de finances pour 2004 (16 millions d'euros). Elle se décompose de la façon suivante :

– Article 10 « crédits de personnel » : rémunérations principales et accessoires, action sociale des personnels en place : 13,17 millions d'euros ;

– Article 20 « dotation globale de fonctionnement » (2,83 millions d'euros) qui recouvre les crédits logistiques, informatiques, communication et information, modernisation, formation et études et statistiques.

c) Les conclusions pouvant être tirées des expérimentations menées dans les régions Centre et Champagne-Ardenne

Ces conclusions sont les suivantes :

– les services régionaux ne sont apparemment pas encore prêts. En revanche, les services départementaux ont beaucoup progressé dans l'élaboration d'un travail collectif et la recherche de la qualité des actions menées ;

– on constate, de l'avis même des services sur le terrain, un manque cruel d'outils de gestion adaptés ;

– de grandes difficultés sont par ailleurs observées dans le dialogue entre le niveau central et le niveau déconcentré. Au travail de nature verticale qui était la règle, doit succéder un « dialogue de gestion » qui nécessite de multiplier les échanges de part et d'autre. Au-delà, c'est un véritable bouleversement dans la culture du travail et dans le management qui est en jeu ;

– les instruments de motivation des services déconcentrés sont réels et ont fait leur preuve dans les expérimentations menées. Ils peuvent prendre la forme de moyens supplémentaires de fonctionnement, avec la fin des pratiques de gel unilatéral de crédits ; de report des crédits non consommés ou encore

d'améliorations des indemnités aux agents sous la forme de primes. Il a été ainsi possible, après discussion de la direction régionale du travail de la région Centre avec les directions départementales, d'attribuer à certains cadres des primes en raison de leur implication dans l'expérimentation menée et dans la mise en œuvre anticipée de la loi organique. Les syndicats, informés en amont de la mise en place de ces indemnités nouvelles, ont parfaitement compris leur bien-fondé ;

– s'agissant de la fongibilité des crédits, le bilan qui peut en être fait met en avant, parmi les réussites de cette expérimentation, l'amélioration du contrôle financier local, le renforcement du dialogue local et du diagnostic de la situation locale, au plus proche du terrain, à partir d'indicateurs pertinents et la mise en place, en région Centre, d'un plan d'action ciblé et réaliste en faveur de l'emploi des jeunes. En revanche, parmi les imperfections, il semble que les objectifs choisis aient été trop globaux, les chiffrages difficiles car dissous dans d'autres actions et les référentiels inexistantes.

En outre, on peut regretter que certains blocages soient intervenus au niveau des trésoreries publiques départementales, qui ont nécessité l'intervention du ministère pour débloquer les crédits et mettre en œuvre la fongibilité. Il semble, à cet égard, que les trésoriers-payeurs généraux qui relèvent de l'autorité du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, doivent réformer leurs règles et leurs méthodes de travail pour appliquer la réforme sur le terrain, afin de ne pas faire obstacle au principe de fongibilité des crédits.

2.– L'état d'avancement des travaux sur la structure des programmes de la mission « travail »

a) La structure de programmes arrêtée pour le secteur Travail

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, cette structure est la suivante :

Programme 1 : Développement de l'emploi

Action 1 : Allègement de cotisations sociales

Action 2 : Promotion de l'emploi

Programme 2 : Accès et retour à l'emploi

Action 1 : Accompagnement des demandeurs d'emploi

Action 2 : Dispositifs d'aide à l'emploi

Programme 3 : Accompagnement des mutations économiques, sociales, démographiques

Action 1 : Qualification des actifs

Action 2 : Prévention et accompagnement des mutations économiques

Programme 4 : Amélioration de la qualité de l'emploi

Action 1 : Santé et sécurité au travail

Action 2 : Accès aux droits

Action 3 : Dialogue social et démocratie sociale

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

Action 1 : Administration centrale

Action 2 : Services déconcentrés

Action 3 : Statistiques, études et évaluation des programmes

Selon les réponses obtenues par votre Rapporteur spécial de la part des services du ministère,

« L'identification dans la structure de programmes de fonctions « support et services polyvalents » se justifie au ministère du travail compte tenu de la faiblesse des effectifs totaux du ministère. L'analyse des effectifs au sein des services déconcentrés fait en effet apparaître que la majorité des agents occupe de facto des fonctions polyvalentes et concourt à la réalisation de plusieurs programmes. Une ventilation de ces personnels a priori dans les programmes « opérationnels » serait donc peu pertinente puisqu'elle ne permettrait pas de procéder à des réallocations en cours d'année en fonction des besoins. Par ailleurs, on estime à 22 % la part des agents affectés à des fonctions support d'état major ou à des fonctions non ventilables (accueil, gestion des moyens, informatique...). En conséquence, la structuration actuelle des programmes retient donc l'intégration dans un programme unique de l'ensemble des crédits de rémunération et de fonctionnement. A l'intérieur de ce programme, chaque action a vocation à être ventilée par programme de politique afin de reconstituer ex post le coût complet des politiques menées. »

Plusieurs problèmes, d'inégale importance, peuvent d'ores et déjà être identifiés :

- **L'existence, en premier lieu, d'un programme de support**, qui regrouperait l'ensemble des dépenses de personnel, de fonctionnement et une partie des dépenses d'investissement. Ces dépenses, certes, ne représenteraient qu'environ 3 % des dépenses totales du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, soit approximativement un demi milliard d'euros. Certains responsables administratifs considèrent qu'au regard du faible montant de ces dépenses, leur affectation distincte à chaque programme serait d'une efficacité limitée. En outre, la fongibilité de ces crédits, regroupés dans ce même programme, devient plus facile. En revanche, les crédits de communication et d'informatique seraient bien ventilés par programme ; ils sont en effet plus faciles à identifier dans le cadre de grands projets bien définis.

Votre Rapporteur spécial ne partage pas cette vision en complet désaccord avec l'esprit et la lettre de la loi organique. L'existence même d'un programme de support ne respecte pas la loi organique. L'argument tiré de la faiblesse des crédits concernés n'est pas, non plus, recevable dans la mesure où le but de la réforme n'est pas de rechercher, dans la délimitation des programmes, un quelconque équilibre mathématique de l'ensemble. Une telle vision, non seulement déformerait l'esprit de la loi, mais encore révélerait une construction artificielle fondée sur la recherche de faux équilibres.

Lors de son audition devant la commission des finances, de l'économie générale et du plan le 28 octobre 2003 sur les stratégies ministérielles de réforme, le ministre des affaires sociales, du travail et de la formation professionnelle, M. François Fillon a indiqué que le regroupement des personnels dans un programme support spécifique soulève une véritable interrogation. Il s'est dit sensible au souhait exprimé par la commission des finances en la matière. Une solution pourrait consister à cet égard à ventiler certains crédits relatifs à la rémunération des personnels tels que les contrôleurs et les inspecteurs du travail sous le programme 4 dédié à l'amélioration de la qualité de l'emploi. Votre Rapporteur spécial est sensible à cette évolution positive de la part du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

- **Il serait opportun que les actions relatives à la lutte contre le travail clandestin apparaissent clairement au sein des programmes proposés.** En effet, ce problème qui nécessite une action conjointe avec le ministère de finances, mérite d'être traité avec la plus grande détermination.

- **Le problème des financements croisés n'est nullement réglé.** Il existe, en effet, particulièrement au sein du budget Travail, de nombreuses dépenses de subventions à des établissements publics ou à des associations qui participent au service public de l'emploi ; il s'agit, notamment, de l'ANPE, de l'UNEDIC ou encore de l'AGEFIPH. La question se pose, dès à présent, de savoir comment sera assuré le pilotage des dépenses de ces organismes : Qui sera responsable de ce pilotage ? Quels seront les indicateurs qui seront définis et comment seront-ils suivis ? Les réponses à ces questions exigent, lorsqu'il y a co-pilotage d'une action faisant intervenir l'Etat et un organisme extérieur, que soit connu l'ensemble des financements extérieurs afin que l'Etat puisse apprécier le rapport coût/efficacité de sa participation. C'est à cette condition qu'il aura alors la capacité de déterminer si son co-financement est justifié et s'il doit être maintenu en l'état. On voit bien la difficulté de l'exercice puisqu'il sera nécessaire de mettre en place des indicateurs mesurant les actions ou les structures que l'Etat ne pilote pas directement.

b) La gestion des emplois du ministère

EFFECTIFS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTERE EN EQUIVALENT TEMPS PLEIN

Titulaires	9.191
Contractuels	1.096
Vacataires	0
Intérimaires	0
Autres	0
Total	10.287

EFFECTIFS PARTIELLEMENT REMUNERES SUR SUBVENTIONS INSCRITES AU BUDGET DU MINISTERE

	Agents employés dans des établissements publics placés sous la tutelle du ministère	Agents employés par les organismes subventionnés par le ministère
Titulaires	76	0
Contractuels	18.274	11.433
Vacataires	638	0
Intérimaires	1.846	0
Autres	2	0
Total	20.836	11.433

Votre Rapporteur spécial a cherché à savoir quels seraient les emplois parmi ceux actuellement rémunérés à partir du budget du ministère, qui figureront dans le plafond d'autorisation des emplois. Il faut rappeler en effet que la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit, dans le III de son article 7 que « *à l'exception des crédits de la dotation du 2^o du I (mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits), les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat* » et que « *ces plafonds sont spécialisés par ministère* ».

D'après les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, les travaux, en cours, du comité de pilotage interministériel ont notamment pour objet de préciser :

- le périmètre et la nomenclature des dépenses du titre II « dépenses de personnel » ;
- le champ et les modalités de computation des plafonds ministériels d'emplois autorisés ;
- la nomenclature d'emplois et la description des emplois par catégories en loi de finances.

Dans le cadre des travaux interministériels et en fonction de leur avancement, le ministère conduit sa propre réflexion pour définir ce que sera son plafond d'emplois.

II.- UN ACCOMPAGNEMENT PLUS COHERENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN VUE D'ACCELERER LE RETOUR A L'EMPLOI

A.- L'AMELIORATION DU SERVICE RENDU PAR L'ANPE DANS UN CONTEXTE DE RALENTISSEMENT DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

1.- La contribution de l'Etat au fonctionnement et à l'équipement de l'ANPE

Cette contribution s'élève en 2004 à 1.129,63 millions d'euros, soit une augmentation de la dotation de 0,07% par rapport à 2003.

ARTICLE 10 DU CHAPITRE 36-61 RELATIF A LA SUBVENTION A L'ANPE

	2001	2002	2003
Personnel	676,72	716,31	738,70
Fonctionnement et Interventions	373,73	409,33	467,35
Total subvention	1.050,45	1.125,64	1.185,05

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

LES CREDITS RELATIFS AU FONCTIONNEMENT ET AUX INTERVENTIONS

	2001	2002	2003
Fonctionnement	139,14	147,68	152,23
Informatique	97,99	98,94	89,70
Prestations	136,59	162,71	203,85
Total	1.050,45	1.125,64	1.185,05

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

a) Les subventions allouées de 2001 à 2003

De 2001 à 2003, la subvention allouée à l'ANPE par l'Etat (chapitre 36-61) a augmenté de près de 13% ; cette augmentation porte à la fois sur les crédits de personnel et les crédits de fonctionnement et d'intervention. Elle correspond aux engagements de l'Etat pris dans le cadre du troisième contrat de progrès, notamment pour la mise en œuvre du Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) dont l'Agence s'est vue confier les lignes directrices 1 et 2 concrétisées par le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE). Ainsi 1.000 emplois supplémentaires ont été créés en 2001 et 2002 et le poste « prestations » financé par l'Etat s'est accru de près de 70 millions d'euros. Le respect des engagements pris par l'Etat dans le contrat de progrès a garanti, à compter de l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2001 de la convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, un égal bénéfice de l'offre de services du PAP/ND à l'ensemble des demandeurs d'emploi.

L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE)

	Personnel et fonctionnement Article 10 du chapitre 36-61	Investissements Article 20 du chapitre 66-72 (CP)	Annulations	Total après annulation	Evolution %
1994	744,02	8,55	–	752,57	
1995	782,91	7,41	25,64	764,68	1,6
1996	811,89	6,95	25,05	793,79	3,8
1997	793,39	5,68	12,2	786,87	– 0,9
1998	793,39	2,86	–	796,25	1,2
1999	878,87	2,29	–	881,16	10,7
2000	969,25	3,53	–	972,78	10,4
2001	1.050,45	6,49	–	1.056,94	8,7
2002	1.169,28	6,72	–	1.176,00	11,3
2003	1.185,05	6,72	–	1.191,77	1,3
2004	1.182,00	10,63	–	1.192,63	0,07

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

La contribution de l'Etat au fonctionnement et à l'équipement de l'Agence nationale pour l'emploi s'élève pour 2004 à 1.192,63 millions d'euros, soit une augmentation de la dotation de 0,07% par rapport à 2003.

b) Les dotations pour 2004

Les dotations inscrites pour 2004 prend en compte l'incidence de la décentralisation et confirme les orientations du contrat de progrès 1999-2003 concernant la mise en œuvre du PAP-ND (programme d'action personnalisée pour un nouveau départ). En effet, la gestion d'un accompagnement renforcé pour les personnes les plus éloignées de l'emploi mobilise l'ensemble des prestations servies par l'agence : dispositifs d'évaluation, de formation, d'accompagnement et d'appui social, ainsi que les aides à l'emploi du secteur marchand ou non marchand. Il nécessite, de surcroît :

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

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

- un recours plus intensif aux prestations d'accompagnement.

Quant à la subvention de fonctionnement (article 10 du chapitre 36-61), elle reste stable en 2004 à 1.182 millions d'euros.

On peut relever que 7,83 millions d'euros de mesures nouvelles vont permettre à l'agence de poursuivre la mise en œuvre du programme d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND) et de procéder à l'extension

d'applications informatiques existantes. Par ailleurs, la prise en compte de l'incidence du transfert du RMI aux conseils généraux et de la création du RMA se traduit par une diminution de la subvention de 25 millions d'euros.

2.- L'évolution des effectifs

EVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ANPE

Effectifs budgétaires en équivalent temps plein 2000	Effectifs budgétaires en équivalent temps plein 2001	Effectifs budgétaires en équivalent temps plein 2002	Effectifs budgétaires en équivalent temps plein 2003
17.069	19.956	21.306	21.306

Source : Bilan annuel de l'ANPE.

L'augmentation des effectifs sur la période 1999-2003 est conforme aux engagements pris par l'Etat dans le contrat de progrès pour la mise en place du SPNDE : 2.500 emplois ont été ainsi créés. Par ailleurs, depuis juillet 2001, et en application de la convention UNEDIC-ANPE, le réseau a été renforcé de 3.650 emplois supplémentaires financés par l'UNEDIC.

On peut rappeler que les recrutements de l'Agence ont été particulièrement importants entre avril 2001 et juillet 2002 (6.000 correspondant à de nouveaux postes financés par l'Etat et l'UNEDIC et 4.650 à du « turn-over »). Il est à noter que le calendrier prévu pour le recrutement des 3.650 agents supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre du PARE a été respecté (3.000 agents recrutés au 31 décembre 2001 pour atteindre les 3.650 au 1^{er} juillet 2002).

Il n'est pas prévu de créations d'emplois supplémentaires financés par l'Etat ou l'UNEDIC en 2004.

B.- DES EFFORTS RESTANT A ACCOMPLIR

1.- Le bilan de la convention tripartite Etat-UNEDIC-ANPE du 13 juin 2001 relative à la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi

Les modalités de mise en œuvre du dispositif d'aide au retour à l'emploi dont le principe a été défini par la convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage du 1^{er} janvier 2001, et prolongé par la convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage du 1^{er} janvier 2004, sont définies par deux conventions du 13 juin 2001 signées entre l'ANPE, l'UNEDIC et l'Etat d'une part, entre l'ANPE et l'UNEDIC d'autre part.

Le dispositif de retour à l'emploi initié par les partenaires sociaux a intensifié et généralisé à l'ensemble des demandeurs d'emploi le programme « Nouveau départ », conçu, dans le cadre du troisième contrat de progrès liant l'Etat

à l'ANPE, pour les demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Le programme d'action personnalisé pour un nouveau départ consiste schématiquement en :

- des entretiens réguliers avec l'ensemble des demandeurs d'emploi (tous les 6 mois) ;
- la prescription de prestations d'aide au retour à l'emploi ;
- la création de nouvelles aides financières, notamment en matière de formation.

Les premiers éléments de bilan quantitatifs et qualitatifs que l'on peut tirer sont les suivants :

Le PAP-ND a permis la mise en place d'un suivi personnalisé des demandeurs d'emploi plus intense. Le nombre d'entretiens à l'ANPE avec les demandeurs d'emploi s'est accru. Ainsi alors qu'entre janvier 2000 et juin 2001, 1.830.000 demandeurs d'emploi bénéficiaient d'un nouvel entretien dans le cadre du nouveau départ, ils étaient 3.689.700 à bénéficier d'un deuxième, troisième ou quatrième entretien dans le cadre du PAP-ND entre juillet 2001 et décembre 2002.

Les prestations d'aide au retour à l'emploi sont désormais plus fortement et précocement mobilisées. En 2003 l'ANPE prescrira 2.600.000 prestations (ateliers, évaluations, bilan de compétences approfondi, accompagnement renforcé et social) contre 800.000 en 2000. La plus lourde de ces prestations – l'accompagnement – est prescrite à plus de 12% des demandeurs d'emploi dès le premier entretien (contre un objectif cible évoqué lors de la conclusion de la convention tripartite du 13 juin 2001 de 9%).

Les entrées en formation des demandeurs d'emploi ont significativement augmenté. Le service intégré ANPE-AFPA d'appui à la construction du projet professionnel et la coordination ANPE-Assédic ont favorisé cette progression : 1.100.000 formations ont été prescrites par l'ANPE en 2002, (+ 40 % par rapport à 2001), dont 170.000 en lien avec l'AFPA et 190.000 devant donner lieu à une prise en charge financière de l'UNEDIC.

D'un point de vue qualitatif, les premières évaluations permettent d'analyser le PAP-ND comme un programme utile dans une conjoncture difficile. Ainsi une enquête indépendante démontre que la prestation d'accompagnement, accroît le taux de retour à l'emploi de 20% à l'échéance de 6 mois. Seule prestation évaluée à ce stade, l'accompagnement constitue le cœur du dispositif puisque 40% des demandeurs d'emploi en ont bénéficié à l'échéance de 12 mois de chômage.

Le PAP-ND semble avoir un effet contra-cyclique. L'ANPE souligne ainsi que les résultats enregistrés en termes de taux de sortie des premières cohortes PAP-ND à 6 et 12 mois sont supérieurs à ceux de 1997 et 1998, années où le taux de croissance était supérieur à celui de 2002. Ce résultat doit être apprécié au regard de la forte dégradation des taux de sortie à 2 mois – dits « spontanés » – sur les mêmes périodes et qui sont fortement impactés par les évolutions conjoncturelles. Les prestations du PAP-ND qui n'ont un réel effet qu'après 3 ou 4 mois d'inscription

compte-tenu de leur délai de mobilisation, contribueraient donc à « redresser » les taux de sortie dans le temps.

Par ailleurs, entre décembre 2000 et décembre 2002 la durée moyenne d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi a fléchi de 392 à 333 jours, ce qui peut aussi bien illustrer l'augmentation des inscriptions sur la période, que la contribution du PAP-ND à la fluidification du marché du travail. Enfin, selon une enquête menée par la DARES fin 2001-début 2002 sur l'entretien PAP 02 les demandeurs d'emploi jugent que la récurrence des entretiens dans le cadre du projet d'action personnalisé a une valeur ajoutée. L'entretien d'actualisation du PAP est ainsi jugé par les demandeurs d'emploi plutôt plus concret, plus complet et plus adapté que le premier. 60% ont l'impression de passer un « engagement » en matière de recherche d'emploi.

Il appartenait sans conteste aux partenaires sociaux signataires de la convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, qui a institué le PARE, de prendre l'initiative d'un premier bilan du dispositif. Ainsi le 2 juillet 2003, un premier bilan du dispositif a-t-il été présenté aux partenaires sociaux à l'Unédic. Des conclusions similaires avaient été présentées quelques jours auparavant au conseil d'administration de l'ANPE du 20 juin 2003. Co-signataire de la convention tripartite d'application du 13 juin 2001, l'Etat s'est cependant donné les moyens de suivre et d'évaluer la mise en œuvre du PAP-ND. Ainsi le comité de suivi prévu à l'article 16 de la convention Etat-UNEDIC-ANPE du 13 juin 2001 relative à la mise en œuvre du PARE et regroupant les signataires, s'est-il réuni à deux reprises, le 4 juillet 2002, puis le 21 janvier 2003.

Le comité d'évaluation du troisième contrat de progrès (1999-2003), réunissant notamment, selon un rythme trimestriel, des représentants de l'administration du ministère chargé de l'emploi et de l'ANPE constitue une autre instance de suivi et d'évaluation privilégiée du nouveau dispositif. Le second rapport intermédiaire d'évaluation présenté au conseil d'administration de l'ANPE du 20 juin 2003 lui réserve une place importante. En effet, si le PAP-ND, mis en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2001, n'était pas explicitement prévu par le troisième contrat de progrès, il s'est logiquement inscrit dans ses orientations (« prévenir et réduire le chômage de longue durée » notamment).

2.- Quelle efficacité des prestations de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi

Depuis le 1^{er} juillet 2001, le Programme d'action personnalisé a étendu le Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi à l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés ou non. Résultant de la convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage du 1^{er} janvier 2001, le PAP-ND consiste schématiquement en :

- des entretiens réguliers avec l'ensemble des demandeurs d'emploi (tous les 6 mois) ;
- la prescription de prestations d'aide au retour à l'emploi ;

– la création de nouvelles aides financières, notamment en matière de formation.

En fonction du diagnostic initial établi par le conseiller et partagé avec le demandeur d'emploi, quatre types de services sont proposés :

– le libre accès pour les personnes les plus autonomes ;

– beaucoup de demandeurs ont besoin d'un appui et de conseils pour outiller leur recherche d'emploi. Ils peuvent suivre des ateliers ou bénéficier des prestations d'évaluation : ils relèvent du niveau appui individualisé ;

– d'autres demandeurs d'emploi rencontrent des difficultés plus importantes dans leur parcours et ont besoin d'être accompagnés de manière plus régulière dans le cadre d'une relation personnalisée avec un conseiller. Il s'agit là du niveau de service accompagnement renforcé avec diverses prestations qui durent en moyenne trois mois et qui sont renouvelables. Elles permettent un suivi régulier et personnalisé du demandeur d'emploi ;

– d'autres demandeurs, également en difficulté, ont d'abord besoin pour réussir leur insertion professionnelle de résoudre des problèmes d'ordre social (logement, santé...). L'Agence peut leur proposer un accompagnement social, réalisé par des prestataires spécialisés.

Un premier bilan, d'ordre quantitatif, souligne une forte montée en charge des prescriptions de prestations de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Depuis la mise en œuvre du PAP/ND, entre juillet 2001 et décembre 2002, 2.254.000 prestations de services ont été réalisées, contre 800.000 sur la seule année 2000. Parmi ces prestations, l'appui individualisé a bénéficié à 1.055.000 demandeurs d'emploi sous forme d'ateliers de recherche d'emploi ou d'ateliers projet : le nombre des bénéficiaires, ramené à celui des inscriptions est passé de 10% à 21% des demandeurs d'emploi. 805.000 demandeurs ont suivi des prestations d'accompagnement, ce qui représente un doublement des bénéficiaires entre 2001 et 2003. Quant à l'accompagnement social, il concerne 3,2% des demandeurs, soit une augmentation d'un peu plus de deux points.

Conformément à la logique du PAP-ND les modalités de suivi du demandeur d'emploi se renforcent au fur et à mesure de la durée du chômage. Le bilan à fin décembre 2002 du PARE/PAP fait apparaître que, dès l'inscription, 55% des demandeurs d'emploi relèvent d'un niveau de service avec des actions de conseils ou d'accompagnement (appui individualisé : 42%, accompagnement renforcé : 12% et accompagnement social : 1%). A six mois de chômage attesté après leur inscription, un entretien approfondi (PAP 02) permet de refaire le point et d'actualiser le projet d'action personnalisé et deux demandeurs sur trois se voient proposer des conseils personnalisés et/ou un accompagnement renforcé (appui individualisé : 48%, accompagnement renforcé : 15%, accompagnement social : 2%). A douze mois (PAP 03), sept demandeurs sur dix sont bénéficiaires de conseils personnalisés et/ou d'un accompagnement.

Il est à noter que lors de l'entretien PAP 03, on constate que 45% des demandeurs ont bénéficié du service accompagnement depuis leur inscription.

Le suivi est renforcé de manière précoce pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. Ainsi pour le premier entretien, trois demandeurs travailleurs handicapés et rmistes sur quatre se voient prescrire des niveaux de service débouchant sur des conseils personnalisés et de l'accompagnement contre 55% pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. L'accompagnement concerne 21% des Rmistes, pour une moyenne de 12%.

La mise en œuvre du PAP-ND a conduit l'ANPE à franchir un pas supplémentaire en matière de partenariat en déléguant, au titre de la co-traitance, la responsabilité du suivi du projet d'action personnalisé, sauf premier entretien, et donc de la prescription de prestations de certaines catégories de demandeurs d'emploi (jeunes, travailleurs handicapés, cadres) à d'autres composantes « spécialisées » du service public du placement (respectivement missions locales, Cap Emploi et APEC).

D'un point de vue plus qualitatif, plusieurs études convergent pour noter un impact net sur l'accélération du retour à l'emploi de la prestation « accompagnement emploi » pour les bénéficiaires (comparaison entre bénéficiaires et une population témoin similaire n'ayant pas bénéficié de la prestation). Dans l'une des études la reprise d'emploi à six mois est supérieure de 20%, dans l'autre il est noté un impact positif sur la durée du chômage en continu et une réduction du temps de chômage partiel. Ces résultats rejoignent les résultats observés en 2001 dans le cadre du SPNDE, pour des demandeurs d'emploi à partir de douze mois de chômage.

L'accompagnement dans l'emploi qui représente près de 40% de l'enveloppe financière des prestations a donc un impact très positif sur la rapidité du retour à l'emploi, ce qui tend à démontrer qu'une fois le projet de reclassement finalisé avec le demandeur, la mobilisation à bon escient d'un accompagnement réduit la durée de chômage.

C.- ENCOURAGER LES DEMANDEURS D'EMPLOI A CREER OU REPRENDRE UNE ENTREPRISE

1.- Lutter contre l'essoufflement de la création d'entreprise aidée en 2001 et 2002

a) Bilan de la mesure EDEN

Après le sursaut de l'année 2000, le nombre d'entreprises créées par des demandeurs d'emploi bénéficiant d'une aide publique recule ces deux dernières années. Cependant, le nombre de créateurs ou repreneurs reste stable grâce à l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) instauré en 1999. Les demandeurs d'emploi envisagent plus précocement de créer leur entreprise pour sortir du chômage.

Le nombre d'entreprises créées ou reprises dans le cadre de l'aide aux chômeurs à la création et à la reprise d'entreprise (ACCRE) ou de l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN) a respectivement diminué de 7 % et de près de 8 % en 2001 et 2002, alors que le nombre de créateurs se stabilise autour de 43.000. La part des SARL dans les entreprises créées augmente de quatre points depuis deux ans, ce qui représente deux créations sur cinq. Ceci s'explique par une réforme du financement intervenue depuis 2001 permettant la libération du capital en cinq fois et qui a incité les créateurs à s'associer pour créer leur entreprise.

En 1996 le nombre de créateurs aidés chute fortement (- 54%) suite à une réduction de moitié de l'enveloppe budgétaire. Les innovations réglementaires intervenues après cette date n'ont pas permis de retrouver le niveau atteint en 1995. Toutefois, l'instauration d'EDEN en 1999 a permis de compenser le recul de 16 % des créateurs aidés au titre de l'ACCRE. Toujours très majoritaire, le poids des créations proprement dites se renforce au dépend des reprises.

Les caractéristiques des nouvelles entreprises restent globalement les mêmes malgré la diminution du nombre d'entreprises individuelles au profit des SARL et des EURL. Le secteur des services reste le plus attractif puisque sept entreprises sur dix se créent dans ce domaine et plus de la moitié sont inscrites au registre du commerce.

Le profil du créateur reste constant, cependant son ancienneté au chômage diminue : près de six créateurs sur dix ont actuellement moins d'un an d'ancienneté au chômage alors qu'en 1998 ils étaient quatre sur dix. Le dispositif EDEN cible en partie les jeunes en difficulté, or ceux-ci ne représentent qu'un peu plus de la moitié des 9.612 créateurs bénéficiaires de l'aide. De fait, ce dispositif a permis l'accès à la création de publics en difficulté plus âgés, ce qui concourt au vieillissement des créateurs d'entreprise. Depuis 1998, la part des plus de cinquante ans a augmenté de près de deux points et celle des 30-39 ans de plus d'un point.

Le créateur repreneur (bénéficiaire de l'ACCRE ou d'EDEN) se distingue par une formation et une qualification supérieures à l'ensemble des demandeurs d'emploi et a été plus souvent victime d'un licenciement.

Malgré la mise en place en 1999 du dispositif EDEN qui s'adresse en particulier aux jeunes de moins de trente ans, la part des jeunes dans la création d'entreprise ne cesse de baisser depuis 1999. Ceux-ci ne représentent qu'un créateur sur cinq. Eden n'a donc pas permis d'enrayer la baisse régulière enregistrée depuis 1995, période à laquelle les jeunes créateurs représentaient plus du quart des créations d'entreprises aidées.

Plus diplômés que leurs aînés, les jeunes qui ont opté pour la création d'entreprise l'ont plus souvent fait à la fin d'un contrat à durée déterminée (40 %) ou après avoir été licenciés (31 %). Si le statut juridique des entreprises SARL et le secteur d'activité des services sont majoritaire quelque soit l'âge, c'est dans le service aux particuliers que les jeunes se distinguent en représentant plus du quart des créations d'entreprise. Ils s'orientent aussi plus souvent vers l'agriculture et la pêche où ils sont deux fois plus nombreux que leurs aînés.

Pour assurer le suivi des bénéficiaires EDEN, il a été délivré des chèques conseil (spécifiques) permettant de mobiliser les compétences d'organismes spécialisés dans le suivi post création ou la reprise.

**STATISTIQUES EN VOLUME
(DEPUIS LA MISE EN SERVICE EFFECTIF D'EDEN EN ANNEE PLEINE)
EN NOMBRE DE PERSONNES BENEFICIAIRES**

Mesure	2001	2002	2003 (1 ^{er} semestre)
Aide aux chômeurs à la création et à la reprise d'entreprise (ACCRES)	35.131	32.517	20.455
Encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN)	2982	9.630	3.780

Source : Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

EN NOMBRE D'ENTREPRISES CREEES

Mesure	2001	2002	2003 (1 ^{er} semestre)
Aide aux chômeurs à la création et à la reprise d'entreprise (ACCRES)	34.009	31.570	19.174
Encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN)	2.746	8.774	33.415

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

NOMBRE DE CHEQUES CONSEIL DISTRIBUES

Mesure	2001	2002	2003 (1 ^{er} semestre)
Chèques conseil EDEN	nc	20.362	13.732

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

b) Les crédits budgétaires pour 2004

Le volume des crédits demandés correspond à la reconduction des crédits ouverts en loi de finances pour 2003 (52,117 millions d'euros) auxquels il convient d'ajouter le coût induit par l'élargissement du dispositif prévu par la loi « agir pour l'initiative économique » n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 aux demandeurs d'emploi de plus de cinquante ans. Cette mesure nouvelle a été annoncée par le ministre lors de la conférence nationale pour l'emploi. La mesure nouvelle devra permettre de porter les crédits ouverts en loi de finances pour 2004 à hauteur de 68,117 millions d'euros.

2.- L'évaluation de l'efficacité du dispositif EDEN

Les moyens mis en œuvre par l'administration pour apprécier le dispositif EDEN sont de plusieurs ordres :

Lors de la mise en place d'EDEN, des imprimés « CERFAs » spécifiques ont été mis en place. Leur objectif est de permettre l'analyse du dispositif lors de son

octroi. Ces imprimés font ensuite l'objet d'un traitement par la DARES et un prochain numéro de « Premières synthèses » sera consacré, entre autres, au dispositif EDEN. De plus, lors de la mise en place du dispositif EDEN, il a été prévu que la mesure serait accordée aux porteurs de projet et aux créateurs ou repreneurs par des organismes spécialisés notamment dans le financement de la création d'entreprise, agissant au nom et pour le compte de l'administration dans le cadre d'un mandat.

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a lancé une étude évaluative relative aux effets du mandat, au regard d'une délivrance en régie par les services déconcentrés. Cette étude confiée à un cabinet de consultants est actuellement en cours de finalisation et les résultats en seront connus à l'automne 2003.

Enfin, dans le cadre général de mesure de l'impact de la création d'entreprise, l'enquête conduite périodiquement par l'INSEE (Etude SINE) devrait également permettre de repérer parmi les créateurs suivis ceux qui ont bénéficié du dispositif. Cette enquête permet d'obtenir des informations sur le devenir des jeunes entreprises, trois et cinq ans après leur création.

D.- LE RESSERREMENT DES CONDITIONS D'ACCES AUX DISPOSITIFS DE PRERETRAITES FINANCES PAR L'ETAT

Dans le prolongement de la réforme des retraites de 2003, le projet de loi de finances pour 2004 poursuit et accentue le mouvement de resserrement des conditions d'accès aux dispositifs de préretraites financés par l'Etat. Cette politique est cohérente avec la nécessité d'œuvrer au relèvement des taux d'emplois des salariés de plus de 55 ans.

1.- Au titre des conventions d'allocations spéciales du FNE

Les allocations spéciales de licenciement du FNE sont mobilisées dans le cadre d'une procédure de licenciement économique, et sur la base de conventions entre l'Etat et les entreprises. Ces conventions assurent un revenu de remplacement à des salariés âgés dont l'emploi est supprimé et dont les perspectives de reclassement sont réduites, jusqu'à ce qu'ils aient pu faire valoir leurs droits à la retraite.

Une responsabilisation financière accrue des entreprises est prévue dans le financement de ces préretraites totales accessibles aux salariés de 57 ans licenciés pour motif économique (ASFNE).

Cette mesure est mobilisée essentiellement dans le cadre de licenciements mis en œuvre dans les PME ou dans les entreprises en très grandes difficultés ou dans des bassins d'emploi en difficulté.

La participation financière de l'employeur au dispositif des ASFNE est fixée en fonction de la qualité du plan social, de la taille de l'entreprise et de sa capacité contributive. Elle est modulée à partir des taux fixés en fonction de la taille de l'entreprise et d'éventuelles dérogations concernant l'âge d'entrée. La responsabilité financière accrue des entreprises justifie la progression des taux de

participation qui leur sont demandés depuis 2000. Début 2003, le taux moyen de participation effectif des entreprises a ainsi été doublé. Il n'est pas envisagé de relever ces taux en 2004.

a) Le nombre d'allocataires et de conventions

Il faut relever que le stock d'allocataires à fin juin 2003 se montait à 33.384 personnes. En flux, les chiffres sont les suivants : 6.418 premiers paiements en 2001, 6.803 premiers paiements en 2002 et 3.457 premiers paiements au 30 juin 2003. Quant au nombre de conventions signées, il s'établit à 2.110 en 2001, 2.036 en 2002 et 1.103 au 30 juin 2003.

La loi de finances pour 2002 a doté la mesure à hauteur de 144,83 millions d'euros. Les crédits ouverts s'élevaient à 359,02 millions d'euros en tenant compte d'une prévision de fonds de concours inscrits en loi de finances d'un montant de 214,19 millions d'euros. La dépense budgétaire en 2002 au titre de l'article 31 du chapitre 44-79 s'est établie à 335 millions d'euros.

b) Les crédits ouverts en 2003 et consommés au premier semestre

La loi de finances pour 2003 a doté la ligne à hauteur de 79,95 millions d'euros. Les crédits ouverts s'élèvent à 221,83 millions d'euros compte tenu d'un montant de fonds de concours (retraçant la participation des entreprises) de 141,88 millions d'euros. Pour 2003, une dépense totale de 235 millions d'euros a été prévue. Au 30 juin 2003, 137 millions d'euros ont été consommés et on enregistre 3.457 adhésions pour une prévision d'entrées de 7.000 personnes.

c) Crédits demandés pour 2004

Un crédit de 15 millions d'euros est demandé pour 2004. Cette prévision est fondée sur une hypothèse de 7.000 entrées. Elle tient compte de la baisse du nombre total d'allocataires indemnisés au titre de l'ASFNE (diminution de 21 % du stock entre 2001 et 2002).

2.- Au titre des préretraites progressives

La préretraite progressive a été créée au début des années 80. Elle poursuit plusieurs objectifs en terme d'emploi : offrir une alternative aux retraits complets d'activité des salariés âgés, aider les entreprises à résoudre leurs problèmes de pyramides des âges, favoriser l'insertion des publics en difficulté en contrepartie de l'aide apportée par l'Etat.

Dans le cadre de l'objectif de relèvement des taux d'activité des salariés âgés de plus de 55 ans, la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 prévoit la suppression de ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2005.

Actuellement, le taux de participation financière de l'entreprise est modulé en fonction de deux critères : l'effectif de l'entreprise et l'engagement de recrutement de demandeurs d'emplois rencontrant des difficultés particulières sur le

marché de l'emploi. Les taux de contribution des entreprises ont été relevés début 2003 faisant passer le taux moyen effectif de contribution de 3,6% à 10%. La contribution des entreprises au dispositif sera de nouveau accrue en septembre 2003 conformément aux orientations générales proposées et dans la perspective de la suppression de la mesure au 1^{er} janvier 2005.

a) Bilan quantitatif

Le stock à la fin du mois de juin 2003 se montait à 48.438 allocataires. Quant aux flux depuis 2000, ils s'établissent à 11.603 premiers paiements en 2000, 12.324 premiers paiements en 2001, 15.102 premiers paiements en 2002 et 8.396 premiers paiements au 30 juin 2003. Le -nombre de conventions signées s'établit à 3.148 en 2001, 3.690 en 2002, 1.700 au 30 juin 2003.

b) Bilan financier

La loi de finances pour 2002 a doté la ligne à hauteur de 192,09 millions d'euros. Les crédits ouverts se montaient à 272,89 millions d'euros compte tenu d'un montant de fonds de concours de 80,8 millions d'euros. Les dépenses budgétaires constatées à fin 2002 s'établissaient à 359,5 millions d'euros.

c) Crédits ouverts en 2003 et consommés au premier semestre

La loi de finances pour 2003 a doté la ligne à hauteur de 190,71 millions d'euros. Les fonds de concours inscrits en loi de finances initiale se montaient à 113,40 millions d'euros soit un montant de crédits ouverts de 304 millions d'euros. Pour 2003, la dépense budgétaire est estimée à 400 millions d'euros. Au 30 juin 2003, 198,23 millions d'euros avaient été consommés.

d) Crédits demandés pour 2004

Pour 2004, un crédit de 118,83 millions d'euros est demandé, en diminution par rapport à 2003 (190,71 millions d'euros) compte tenu de l'augmentation des taux de contribution des entreprises. Cette demande de crédit est fondée sur une prévision de 7.000 entrées en 2004.